

**TESIS**

**KEBIJAKAN PEMERINTAH TERHADAP PEMBANGUNAN RUMAH  
TOKO YANG PEMANFAATANNYA UNTUK USAHA  
PETERNAKAN BURUNG WALET**

***GOVERNMENT POLICY ON THE CONSTRUCTION  
OF SHOP HOUSE WHICH USES FOR  
SWIFTLET FARMING BUSINESS***



**Oleh:**

**REYHAN HENDRAWAN WAHID**

B022192016

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**HALAMAN JUDUL**  
**KEBIJAKAN PEMERINTAH TERHADAP PEMBANGUNAN RUMAH  
TOKO YANG PEMANFAATANNYA UNTUK USAHA  
PETERNAKAN BURUNG WALET**

***GOVERNMENT POLICY ON THE CONSTRUCTION  
OF SHOP HOUSE WHICH USED FOR  
SWIFTLET FARMING BUSINESS***

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister  
Pada Program Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh :

**REYHAN HENDRAWAN WAHID**

B022192016

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

## TESIS

### KEBIJAKAN PEMERINTAH TERHADAP PEMBANGUNAN RUMAH TOKO YANG PEMANFAATANNYA UNTUK USAHA PETERNAKAN BURUNG WALET

Disusun dan diajukan oleh:

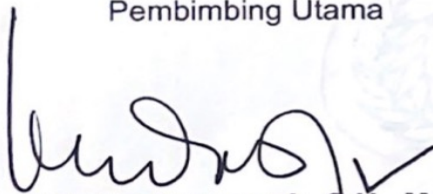
**REYHAN HENDRAWAN WAHID**  
**B022192016**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 29 November 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

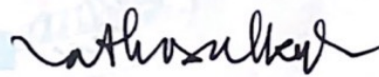


Prof. Dr. Irwansyah, S.H., M.H.  
NIP.19661018 199103 1 002

Ketua Program Studi  
Magister Kenotariatan



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.Hum.  
NIP.19641123 199002 2 001



Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.  
NIP.19680711 200312 1 004

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.  
NIP.19731231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Reyhan Hendrawan Wahid

Nim : B022192016

Program Studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **Kebijakan Pemerintah Terhadap Pembangunan Rumah Toko Yang Pemanfaatannya Untuk Usaha Peternakan Burung Walet** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan proposal tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Proposal Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 29 November 2022

Yang membuat pernyataan,



Reyhan Hendrawan Wahid  
B022192016

## UCAPAN TERIMAKASIH



Assalamu'alaikum warahmatullah wabarakatuh

Segala puji dan syukur kehadirat Allah ﷻ yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya serta tak lupa peneliti haturkan salam dan salawat atas junjungan Nabi Muhammad ﷺ sehingga proses belajar mengajar pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin sampai dengan penulisan tesis dengan judul “Kebijakan Pemerintah Terhadap Pembangunan Rumah Toko Yang Pemanfaatannya Untuk Usaha Peternakan Burung Walet” ini dapat diselesaikan dengan baik. *Alhamdulillah.*

Penghargaan yang setinggi-tingginya peneliti persembahkan kepada orang-orang yang telah menyebutkan nama peneliti di setiap sujudnya, Ayahanda Dr. Ir. H. Abdul Wahid, M.Si. dan Ibunda Hj. Susilawati yang dengan ikhlas, sabar dan penuh kasih sayang selalu mendoakan peneliti hingga sampai pada tahap ini. Tak lupa peneliti haturkan terima kasih kepada kakak terkasih Rheza Suwahyo Wahid, Rafly Suwandhi Wahid dan Riri Suwahyuni Wahid, yang senantiasa memberikan dukungan tenaga, modal, dan moral guna penyelesaian penyusunan tesis ini.

Peneliti menyadari, begitu banyak kendala dan hambatan dalam menyelesaikan tesis ini. Namun, berkat arahan, bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak, tesis ini dapat terselesaikan dengan baik meskipun tak dapat dipungkiri masih banyak kekurangan di dalamnya. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati peneliti menyampaikan terima kasih yang sangat mendalam kepada Prof. Dr. Irwansyah, S.H., M.H. selaku Pembimbing Utama dan Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping atas kesediaan waktu, segala kesabaran, bantuan, bimbingan, nasihat,

arahan, dan juga saran yang diberikan selama ini kepada peneliti. Rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya peneliti sampaikan pula kepada Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H. selaku penguji, Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. selaku penguji dan Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.Hum. selaku penguji yang telah memberikan arahan, saran dan masukan untuk perbaikan tesis ini.

Ucapan terima kasih juga peneliti sampaikan kepada :

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. drg. Muhammad Ruslin, M.Kes., Ph.D., Sp.BM(K) (Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan), Prof. Subehan, S.Si., M.Pharm., Sc., Ph.D., Apt. (Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Pengembangan dan Keuangan), Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. (Wakil Rektor Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni dan Sistem Informasi), Prof. Dr. Eng. Adi Maulana, S.T., M.Phil. (Wakil Rektor Bidang Kemitraan, Inovasi, Kewirausahaan dan Bisnis);
2. Prof. Dr. Hamzah Halim S.H., M.H. (Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin), Dr. Maskun, S.H., LL.M. (Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin), Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A. (Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin) dan Dr. Ratnawati, S.H., M.H. (Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset, dan Inovasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin)
3. Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. selaku Penasehat Akademik Peneliti selama berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;

5. Para Bapak dan Ibu Dosen Pengajar Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan pengalaman selama perkuliahan berlangsung;
6. Seluruh Staf dan Karyawan Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan bantuan sehingga peneliti dapat menyelesaikan studi dengan baik;
7. Ibu Emi selaku kepala sub bagian Tata Ruang Pemerintah Kota Palu yang memberikan bantuan dan informasi terkait dengan penulisan tesis ini.
8. Bapak Tatang S Parman selaku kepala bidang tata dan penataan dinas lingkungan hidup Kota Palu yang telah mempermudah peneliti untuk mendapatkan informasi dan bersedia untuk dilakukan wawancara terkait dengan penulisan tesis ini.
9. Para pegawai di Dinas Penataan Ruang dan Pertanahan Kota Palu yang sangat ramah terkhusus kepada Pak Felix Talokon yang telah mempermudah dan membantu peneliti dalam memberikan data yang dibutuhkan dalam penyusunan tesis ini.
10. Sahabat-sahabat saya sejak SMA "Boyband" Alif Ramadhan, Fadil Ihsan, Muhammad Alfayed, Muhammad Fatoni Ageng Suroso, Muhammad Asshiddiq, dan Muhammad Ikhwanul Khaer. Kita akan menjadi kawan sampai kita menua, Sukses kawan.
11. Sahabat-sahabat saya sejak memulai kuliah S1 Ilmu Hukum, Suci Liastriani Fajar, Mustan, Mutiah Faisah HS, Puteri Dwi Wulandari Kusnedi, dan Amalia Dewi Maghfira yang selalu memberikan dukungan dan bantuan kepada peneliti.
12. Sahabat-sahabat saya di S2 Kenotariatan, Muhammad Adhyaksa Mansyur, Nurul Inayah Eka Putri, Khaeran Nur Miftahul Janna, Reza Shaputra, Alvi Anggriani,

Nurul Wafiqah, Ahmad Halifkah, Ardiansyah, dan Wahyu terima kasih atas dukungan yang telah diberikan kepada peneliti.

13. Rekan-rekan Mahasiswa Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin VERUM 2019 terima kasih atas kebersamaannya dan dukungan selama ini.

14. Terima kasih untuk Keluarga Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Kelas A yang tidak bisa peneliti sebutkan satu-satu;

15. Semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang turut membantu serta menyumbangkan pemikirannya kepada peneliti dalam menyelesaikan tesis ini.

Peneliti menyadari bahwa dalam tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, baik dari segi isi maupun dari segi penulisan. Oleh karena itu dengan ikhlas dan terbuka peneliti mengharapkan saran, masukan dan kritikan yang bersifat membangun. Semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang membutuhkannya.

*Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Makassar, 29 November 2022

**Reyhan Hendrawan Wahid**



## ABSTRAK

**REYHAN HENDRAWAN WAHID (B022192016)**, *Kebijakan Pemerintah Terhadap Pembangunan Rumah Toko Yang Pemanfaatannya Untuk Usaha Peternakan Burung Walet* (dibimbing oleh Irwansyah dan Zulkifli Aspan)

Penelitian ini bertujuan untuk (1) menganalisis kebijakan pemerintah Kota Palu terhadap pembangunan untuk usaha peternakan burung walet dalam mencegah terjadinya dampak lingkungan dan (2) menganalisis implikasi hukum terhadap pembangunan rumah toko yang pemanfaatannya digunakan untuk usaha peternakan burung walet.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif-empiris, berupa jenis penelitian hukum normatif yang didukung dan dilengkapi dengan data empiris dan kasus. Sumber data diperoleh melalui sumber bahan primer, sekunder, serta mewawancarai Kepala Dinas Penataan Ruang dan Pertanahan Kota Palu, Kepala Dinas Lingkungan Hidup Kota Palu dan Pengusaha sarang burung walet di Kota Palu. Penelitian ini selanjutnya dianalisis secara kualitatif setelah analisis data selesai, hasilnya disajikan secara deskriptif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Kebijakan pemerintah daerah Kota Palu dalam pengelolaan dan pemanfaatan sarang burung walet baru saja menerbitkan Peraturan Wali Kota Palu Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet tetapi dalam implementasinya masih adanya oknum yang melanggar sehingga menimbulkan adanya pelanggaran tata ruang dan indikasi tidak memiliki izin mendirikan bangunan. Oleh karena itu, pemerintah daerah Kota Palu juga melakukan diskresi dengan tindakan pengawasan, pembinaan dan pengendalian dan (2) Implikasi hukum terhadap adanya alih fungsi bangunan yang awalnya digunakan sebagai fungsi usaha dan fungsi hunian yang menjadi pengelolaan dan pemanfaatan usaha burung walet di Kota Palu sehingga dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum dikarenakan telah memenuhi unsur-unsur perbuatan melawan hukum dan melanggar ketentuan Pasal 1365 BW. Selain itu adanya kekosongan hukum dari zonasi-zonasi yang diperuntukan untuk usaha burung walet sehingga mengakibatkan terjadinya ketidakselarasan antara bangunan usaha burung walet dengan RTRW Kota Palu.

Kata kunci : Kebijakan Pemerintah, Izin Mendirikan Bangunan, rumah burung walet

## Abstract

**REYHAN HENDRAWAN WAHID (B022192016)**, *Government Policy On The Construction Of Shop House Which Uses For Swiftlet Farming Business (guidance of Irwansyah as main tutor and Zulkifli Aspan as companion tutor)*

*The research objective to (1) analyze the Palu City government's policy on the development of a swiftlet farm in preventing environmental impacts and (2) analyze the legal implications of the construction of a shop house whose utilization is used for a swallow's breeding business.*

*The research used the normative-empirical legal research, is a type of normative legal research that is supported and equipped with empirical data and cases. Sources of data were obtained through primary, secondary sources as well as interviews with the Head of the Palu City Spatial Planning and Land Office, the Head of the Palu City Environment Service and swallow nest entrepreneurs in Palu City. This research is then analyzed qualitatively after the data analysis is complete, the results are presented descriptively.*

*The research result indicates that (1) City government policies Palu in the management and utilization of swallow's nests has just issued Palu Mayor's Regulation Number 16 of 2022 concerning the Management and Exploitation of Swallow's Nests, but in its implementation there are still individuals who violate it, causing spatial violations and indications of not having a building permit. Therefore, local government. The city of Palu also exercise discretion with supervision, guidance and control measures and (2) the legal implications of the transfer of the function of the building which was originally used as a business function and a residential function which became the management and utilization of the swallow business in Palu City so that it can be categorized as an unlawful act. because it has fulfilled the elements of an unlawful act and violated the provisions of Article 1365 BW. In addition, there is a legal vacuum from the zoning intended for the swiftlet business, resulting in a misalignment between the swiftlet business building and the Palu City Spatial Plan*

*Keywords: Government Policy, Building Permit, swiftlet house*

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN .....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN .....	iv
UCAPAN TERIMAKASIH .....	v
ABSTRAK .....	ix
<i>ABSTRACT</i> .....	x
DAFTAR ISI .....	xi
DAFTAR TABEL .....	xiv
DAFTAR GAMBAR .....	xv
DAFTAR LAMPIRAN .....	xvi
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	14
C. Tujuan Penelitian .....	15
D. Manfaat Penelitian .....	15
E. Orisinalitas Penelitian .....	16
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>20</b>
A. Landasan Teori .....	20
1. Teori Kebijakan .....	20
2. Teori Pembangunan Berkelanjutan .....	24
3. Teori Pengawasan .....	29
4. Teori Perbuatan Melawan Hukum .....	31
B. Tinjauan Umum Tentang Rumah Toko (ruko) .....	32
1. Pengertian Rumah Toko (ruko) .....	32
2. Pengaturan Izin Mendirikan Bangunan Dengan Rumah Toko Berdasarkan Konsep Tata Ruang .....	34
C. Tinjauan Umum Tentang Tata Ruang/Penataan Ruang .....	37
1. Pengertian Tata Ruang/Penataan Ruang .....	37
2. Asas dan Tujuan Penataan Ruang .....	40
3. Tugas dan Wewenangan Pemerintah/Pemerintah Daerah dalam Penataan Ruang .....	43

4. Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Palu .....	45
D. Tinjauan Umum Tentang Pencemaran Lingkungan .....	49
1. Pengertian Pencemaran Lingkungan .....	49
2. Tata Kelola dan Permasalahan Lingkungan .....	51
3. Perlindungan dan Dampak Pencemaran Lingkungan Yang Ditimbulkan Oleh Budidaya Burung Walet.....	53
E. Tinjauan Umum tentang Izin.....	56
1. Pengertian Izin.....	56
2. Izin Mendirikan Bangunan (IMB) .....	59
3. Fungsi dan Manfaat Izin Mendirikan Bangunan .....	63
4. Persyaratan Permohonan Izin Mendirikan Bangunan .....	64
F. Kerangka Pikir .....	67
G. Bagan Kerangka Pikir .....	69
H. Definisi Operasional.....	70
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>72</b>
A. Tipe Penelitian .....	72
B. Lokasi Penelitian.....	72
C. Populasi dan Sampel.....	73
D. Jenis dan Sumber Data .....	74
E. Teknik Pengumpulan Data .....	75
F. Analisis Data.....	76
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>77</b>
A. Kebijakan Pemerintah Kota Palu Terhadap Usaha Peternakan Burung Walet Dalam Mencegah Terjadinya Dampak Lingkungan.....	77
1. Kebijakan pemerintah dalam pemberian izin pengelolaan dan pemanfaatan burung walet.....	77
a. Undang-Undang .....	77
b. Peraturan Daerah .....	82
c. Peraturan Wali Kota.....	94
2. Kebijakan Pemerintah Kota Palu melalui perizinan bangunan .....	98
a. Instansi perizinan Kota Palu .....	98

b. Bentuk pelanggaran bangunan.....	104
c. Pengawasan dalam pemberian IMB/PBG .....	108
B. Implikasi Hukum Terhadap Pembangunan Rumah Toko Yang Pemanfaatannya Digunakan Sebagai Usaha Peternakan Burung Walet.....	117
1. Akibat hukum dari alih fungsi bangunan yang dijadikan Usaha pengelolaan dan pemanfaatan burung walet.....	117
a. Rumah Toko .....	121
b. Rumah Hunian .....	130
2. Tindakan pemerintah terhadap pengusaha yang tidak memiliki izin .....	160
a. Bentuk sanksi .....	160
b. Kendala Penegakkan Pengawasan .....	163
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>171</b>
A. Kesimpulan .....	171
B. Saran .....	172
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>174</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Pemanfaatan dan Pengelolaan Burung Walet di Kecamatan Palu Selatan dan Kecamatan Mantikulore .....	12
Tabel 2.	Jumlah Data Pengawasan dan Klasifikasi Pelanggarannya.....	113
Tabel 3.	Jumlah Usaha Burung Walet Di Kecamatan Palu Selatan.....	118
Tabel 4.	Jumlah Usaha Burung Walet Di Kecamatan Mantikulore .....	119
Tabel 5.	Jumlah Ruko Yang Dialihfungsikan Untuk Budidaya Burung Walet Di Kecamatan Palu Selatan.....	124
Tabel 6.	Jumlah Ruko Yang Dialihfungsikan Untuk Budidaya Burung Walet Di Kecamatan Mantikulore .....	126
Tabel 7.	Jumlah Rumah Hunian Yang Dialihfungsikan Untuk Budidaya Burung Walet Di Kecamatan Palu Selatan..	131
Tabel 8.	Jumlah Rumah Hunian Yang Dialihfungsikan Untuk Budidaya Burung Walet Di Kecamatan Mantikulore....	133
Tabel 9.	Peruntukkan Lokasi Untuk Budidaya Burung Walet Di Kecamatan Palu Selatan .....	136
Tabel 10.	Peruntukkan Lokasi Untuk Budidaya Burung Walet Di Kecamatan Palu Mantikulore.....	141
Tabel 11.	Kepemilikan IMB Di Kecamatan Palu Selatan .....	146
Tabel 12.	Kepemilikan IMB Di Kecamatan Mantikulore .....	149
Tabel 13.	Alasan responden yang melakukan pemanfaatan dan pengelolaan burung Walet di Kecamatan Palu Selatan dan Kecamatan Mantikulore .....	151
Tabel 14.	Kendala-kendala atas adanya usaha pemanfaatan dan pengelolaan burung walet di Kecamatan Palu Selatan dan Kecamatan Mantikulore .....	153

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Ruko yang dijadikan usaha burung walet.....	89
Gambar 2.	Ruko yang difungsikan juga sebagai pemanfaatan dan pengelolaan burung walet .....	122

## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1. Surat Pra Penelitian
- Lampiran 2. Surat Izin Penelitian
- Lampiran 3. Kuesioner
- Lampiran 4. Peta Pola Ruang Kota Palu
- Lampiran 5. Surat Peneguran Dinas Penataan Ruang Dan  
Pertanahan Kota Palu
- Lampiran 6. Survei Sarang Walet Di Kota Palu
- Lampiran 7. Surat Validasi Kajian Lingkungan Hidup Strategis  
(KLHS) Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) BWP I,  
BWP II, BWP III dan BWP IV Kota Palu
- Lampiran 8. Dokumentasi Penelitian



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Perencanaan yang dilakukan pemerintah untuk menuju keadaan yang lebih baik merupakan definisi dari pembangunan. Pembangunan serta lingkungan merupakan kesatuan yang tidak bisa dipisahkan antara keduanya.<sup>1</sup> Perihal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (yang berikutnya disebut UUD 1945) Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 memuat aturan bahwa,<sup>2</sup> Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Dari aturan tersebut, negara memiliki bentuk tanggung jawab berupa prinsip-prinsip lingkungan yang dijadikan sebagai dasar aturan masalah-masalah lingkungan, di Indonesia disebut dengan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.<sup>3</sup> Kemudian, istilah ini dijadikan dasar tujuan pengelolaan lingkungan yang tertera dalam asas pengelolaan lingkungan hidup pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, (yang berikutnya disebut UUPPLH), Pasal 1 ayat (3) UUPPLH memuat aturan bahwa:<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Moh Fadli, Mukhlis, dan Mustafa Lutfi, 2016, *Hukum Dan Kebijakan Lingkungan*, UB Press, Malang, hlm. 10.

<sup>2</sup> Lihat Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945

<sup>3</sup> Kadek Sarna, *et.al.*, 2015, *Hukum Lingkungan Teori, Legislasi dan Studi Kasus*, Kemitraan partnership, Jakarta, hlm 50.

<sup>4</sup> Lihat Pasal 1 ayat (3) UUPPLH

“Pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan”

Dalam hal ini, pemerintah berperan dalam mengambil kebijakan pembangunan daerah yang telah diamanatkan dengan jelas dalam Undang-Undang Sistem Pembangunan Nasional, (yang berikutnya disebut UU SPN), yang di dalamnya memuat Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, (yang berikutnya disebut RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, (yang berikutnya disebut RPJMN), dan di tingkat daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota juga diatur Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, (yang berikutnya disebut RPJPD), dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, (yang berikutnya disebut RPJMD). Keberadaan RPJPD maupun RPJMD semuanya harus mengacu kepada RPJMN dan RPJPN demi untuk menjaga terwujudnya kesinambungan pembangunan tidak hanya untuk tingkat nasional terlebih untuk tingkat daerah.<sup>5</sup>

Dalam hal menyelenggarakan pembangunan, pemerintahan memiliki kewenangan dalam penerbitan keputusan berserta penerbitan izin yang berdasarkan peraturan perundangan-undangan dan asas umum pemerintahan yang baik (yang selanjutnya disebut “AUPB”), yang secara

---

<sup>5</sup> Aminuddin Ilmar, 2020, *Memaknai Kepemerintahan Yang Baik Melalui Penerapan Prinsip Tata Kelola dan Keabsahan Tindakan Pemerintahan*, Phinatama Media, Makassar, hlm. 273.

yuridis telah diamanatkan pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memuat aturan bahwa:<sup>6</sup>

“(1) Pejabat Pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan Kewenangan dalam mengambil Keputusan dan/atau Tindakan.

(2) Hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. melaksanakan Kewenangan yang dimiliki berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB;
- b. menyelenggarakan aktivitas pemerintahan berdasarkan Kewenangan yang dimiliki;
- c. menetapkan Keputusan berbentuk tertulis atau elektronik dan/atau menetapkan Tindakan;
- d. menerbitkan atau tidak menerbitkan, mengubah, mengganti, mencabut, menunda, dan/atau membatalkan Keputusan dan/atau Tindakan;
- e. menggunakan Diskresi sesuai dengan tujuannya;
- f. mendelegasikan dan memberikan Mandat kepada Pejabat Pemerintahan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. menunjuk pelaksana harian atau pelaksana tugas untuk melaksanakan tugas apabila pejabat definitif berhalangan;
- h. menerbitkan Izin, Dispensasi, dan/atau Konsesi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. memperoleh perlindungan hukum dan jaminan keamanan dalam menjalankan tugasnya;
- j. memperoleh bantuan hukum dalam pelaksanaan tugasnya;
- k. menyelesaikan Sengketa Kewenangan di lingkungan atau wilayah kewenangannya;
- l. menyelesaikan Upaya Administratif yang diajukan masyarakat atas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuatnya; dan
- m. menjatuhkan sanksi administratif kepada bawahan yang melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini “

Berdasarkan hal diatas maka setiap pembangunan tentunya memerlukan izin yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, pengertian izin secara yuridis diatur dalam Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 30

---

<sup>6</sup> Lihat Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memuat aturan bahwa,<sup>7</sup> izin adalah keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian pengertian izin juga dimuat pada Pasal 1 angka 14 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko memuat aturan bahwa,<sup>8</sup> izin adalah persetujuan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah untuk pelaksanaan kegiatan usaha yang wajib dipenuhi oleh pelaku usaha sebelum melaksanakan kegiatan usahanya.

Pemusatan aktivitas di perkotaan menimbulkan tingkat kepadatan penduduk yang semakin meningkat, kondisi tersebut selaras dengan maraknya laju pembangunan untuk memenuhi sarana infrastruktur dengan harapan mampu mensejahterakan masyarakat kota. Pemerintah daerah kabupaten maupun kota terus berusaha dengan baik dalam pelaksanaan pembangunan wilayah, sehingga kekuatan otonomi daerah diharapkan dapat membawa manfaat positif bagi kemandirian pembangunan, untuk memaksimalkan kinerja pada penyelenggaraan pembangunan daerahnya, supaya momentum pada otonomi daerah diharapkan membawa manfaat-manfaat untuk laju pembangunan daerah.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Lihat Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>8</sup> Lihat pasal 1 angka 14 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko

<sup>9</sup> Salman Abadi Sigit, *Tinjauan Yuridis Pengendalian Usaha Burung Walet Di Kabupaten Pinrang*, Tesis, Universitas Hasanuddin, Makassar, 2017, hlm. 2.

Dalam penerapan pembangunan diperlukan sesuatu kebijakan yang berupa instrumen perencanaan yang dikembangkan oleh pemerintah serta mempunyai daya paksa agar seluruh *stakeholders* mengikuti proses pembangunan. Kegiatan pembangunan gedung tentunya harus memiliki izin mendirikan bangunan, (yang berikutnya disebut IMB), dengan adanya desentralisasi pemerintah yang memberikan tanggung jawab atas kebijakan, kewenangan, dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Berdasarkan hal tersebut maka kebijaksanaan pemerintah pusat untuk menyerahkan sebagian urusan-urusannya untuk menjadi kewenangan daerah diserahkan melalui peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup>

Kota Palu merupakan ibukota provinsi Sulawesi Tengah, yang berbatasan dengan Selat Makassar di sebelah barat dan utara, Kabupaten Sigi Biromaru di sebelah selatan dan utara, Kabupaten Donggala di sebelah barat dan Kabupaten Parigi Maoutong di sebelah timur. Secara administrasi, dibagi dalam 4 Kecamatan dan 43 Kelurahan.<sup>11</sup>

Sejalan dengan itu, Pemerintah Kota Palu menetapkan kebijakan peraturan terhadap pembangunan melalui aturan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 10 Tahun 2012 Tentang IMB, (yang berikutnya disebut Perda Kota Palu No.10/2012). Pasal 1 angka 10 Perda Kota Palu No. 10/2012 memuat aturan bahwa:<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Riwu Kaho dalam Abdul Rauf Alauddin Said, "*Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945*", Fiat Justisia, Fakultas Hukum, Univesitas Lampung, Vol. 9 No. 4, Oktober-Desember 2015, hlm. 580

<sup>11</sup> Agus Santoso, 2015, *Citra Kota Palu dalam Arsip*, Anri, Jakarta, hlm. 2.

<sup>12</sup> Lihat Pasal 11 angka 10 Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 Tentang IMB

“IMB adalah perizinan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada pemohon untuk membangun baru, rehabilitasi/renovasi, dan / atau memugar dalam rangka melestarikan bangunan sesuai dengan persyaratan administrasi dan persyaratan teknis yang berlaku.”

Pembangunan sebuah gedung juga harus memperhatikan penataan ruang wilayah yang telah ditetapkan oleh pemerintah setempat agar menciptakan keteraturan dan harmonisasi dalam penataan ruang sebuah wilayah. Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, (yang berikutnya disebut UUPR), Pasal 3 UUPR memuat aturan bahwa:<sup>13</sup>

“Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

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

Selanjutnya pembangunan gedung tidak serta merta langsung menerbitkan IMB tetapi harus memperhatikan dari persyaratan teknis mengenai struktur bangunan, keamanan, keselamatan, kesehatan, kenyamanan dan yang berhubungan dengan rancangan bangunan. Sebagaimana diketahui bahwa bangunan gedung dalam kegiatan pembangunan tidak hanya mengenai rumah hunian tetapi juga tidak lepas

---

<sup>13</sup> Lihat Pasal 3 UUPR

dari Rumah Toko, (yang berikutnya disebut Ruko). Ruko merupakan istilah gedung di Indonesia yang biasanya bertingkat dua sampai empat lantai, yang memiliki fungsi untuk tempat tinggal serta usaha.<sup>14</sup> Oleh karena itu, ruko dapat dikatakan sebagai rumah yang memiliki fungsi lebih dari satu (dwifungsi), fungsi yang dimiliki antara lain sebagai rumah hunian dan rumah tempat usaha. Idealnya dalam penerbitan IMB tentunya tidak luput dari pemberian fungsi gedung itu sendiri atas klasifikasi fungsinya terbagi atas bangunan fungsi hunian, fungsi keagamaan, fungsi usaha, fungsi sosial dan budaya serta fungsi ganda atau campuran. Dengan adanya beberapa fungsi bangunan, fungsi usaha yang diperuntukan untuk pembangunan ruko, berdasarkan Pasal 7 ayat (4) Perda Kota Palu No. 10/2012 memuat aturan bahwa:<sup>15</sup>

“(4) Fungsi usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri atas perkantoran komersial, pasar modern, ruko, rukan, mal/supermarket, hotel, restoran, dan sejenisnya.”

Penerbitan IMB gedung terhadap fungsi bangunan gedung harus sesuai dengan wilayah atau zonasi peruntukannya berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah, (yang berikutnya disebut RTRW), berdasarkan Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Bangunan Gedung, (yang berikutnya disebut Perda Kota Palu No. 6/2011) memberikan indikator bahwasanya pembangunan gedung harus

---

<sup>14</sup> Andie A Wicaksono, 2007, *Ragam Desain Ruko (Rumah Toko)*, Penebar Swadaya, Jakarta, hlm. 6.

<sup>15</sup> Lihat Pasal 7 ayat (4) Peraturan daerah Nomor 10 Tahun 2012 Tentang IMB

disesuaikan dengan peruntukan lokasi yang telah diuraikan pada RTRW Kota Palu, Pasal 6 Perda Kota Palu No. 6/2011 memuat aturan bahwa:<sup>16</sup>

“Fungsi dan klasifikasi bangunan gedung harus sesuai dengan peruntukan lokasi yang diatur dalam RTRW maupun Rencana Rinci Tata Ruang.

- a. Fungsi dan klasifikasi bangunan gedung diusulkan oleh pemilik bangunan gedung dalam pengajuan permohonan izin mendirikan bangunan (IMB); dan
- b. Pemerintah Kota menetapkan standar, fungsi, persyaratan keamanan dan klasifikasi bangunan gedung sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 5 kecuali bangunan gedung fungsi khusus.”

Pembangunan ruko memerlukan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang untuk kegiatan berusaha dengan peruntukan lokasi dalam hal ini RTRW Kota Palu, yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 2 Tahun 2021 Tentang RTRW Tahun 2021 – 2041, (yang berikutnya disebut Perda Kota Palu No. 2/2021). Berdasarkan Pasal 72 ayat (1), (2), dan (3) Perda Kota Palu No. 2/2021, memuat aturan bahwa:<sup>17</sup>

“(1) Pelaksanaan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang untuk kegiatan berusaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 huruf a diperoleh melalui OSS.

(2) Setelah memperoleh kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pelaku usaha dapat mengajukan permohonan perizinan berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Pelaku usaha dapat melaksanakan kegiatan pemanfaatan ruang setelah memperoleh perizinan berusaha.”

Aktivitas pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet ditengah masyarakat Kota Palu semakin marak sehingga perlu adanya

---

<sup>16</sup> Lihat pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

<sup>17</sup> Lihat Pasal 72 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2021 Tentang RTRW Tahun 2021 – 2041



pengaturan dalam rangka pengawasan, pembinaan, pengendalian dan penerbitan perusahaan dan pengelolaannya. Berdasarkan hal ini, pemerintah daerah Kota Palu menerbitkan Peraturan Wali Kota Palu Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pengelolaan dan Perusahaan Sarang Burung Walet (yang selanjutnya disebut “Perwali Kota Palu No. 16/2022”).

Namun cita-cita pembentuk undang-undang (*law makers*) kadang-kadang tidak sesuai ekpektasi seperti undang-undang pemerintah daerah ini dilaksanakan atau di implementasikan. Konkritnya, Pelaksanaan otonomi daerah pada satu sisi memiliki makna yang positif yakni daerah secara otonom dapat mengembangkan dirinya dengan memanfaatkan keunggulan yang dimiliki oleh daerah yang bersangkutan namun pada sisi lain penerapan otonomi daerah yang tiba-tiba dan buru-buru menjadi kontraproduktif dan menimbulkan berbagai permasalahan khususnya dalam bidang pertanahan. Kasus nyata yang akan menjadi penelitian dalam tesis ini merupakan observasi peneliti selama ini terutama terkait penyimpangan IMB yang terjadi di Kota Palu

Di dalam praktiknya, keberadaan Peraturan Daerah maupun Peraturan Wali Kota seperti yang telah dikemukakan diatas menurut peneliti masih belum terlaksana dengan baik. Dikarenakan pada beberapa tahun terakhir, Kota Palu dihebohkan dengan munculnya fenomena usaha pengelolaan dan pemanfaatan sarang burung walet, asal mula adanya usaha penangkaran burung walet dikarenakan sarang dari air liur yang di produksi oleh burung walet memiliki nilai ekonomi yang tinggi yang dapat

menjadi *income* bagi masyarakat yang mengelolanya dan menurut penelitian secara ilmu medis mempunyai khasiat kesehatan yang bermanfaat untuk orang yang mengonsumsinya. Atas dasar pertimbangan ekonomis untuk pemasukan (*income*) dan fakta medis maka para pengusaha berusaha untuk membangun “rumah” yang di desain secara khusus untuk tempat tinggal burung tersebut. Akibat banyaknya permintaan pasar terhadap produk (sarang walet) maka pembangunan “rumah tinggal untuk burung walet” menjadi tidak terkendali sehingga pembangunan tidak hanya terjadi pada tempat tertentu namun lambat laun merambat kepemukiman warga, singkat cerita bahwa pembangunan “rumah burung walet” makin lama makin tidak terkendali sehingga menimbulkan ketidakselarasan RTRW Kota Palu 2021-2041 sebagaimana yang diatur dalam Perda Kota Palu No. 2/2021. Tidak hanya terkait RTRW kota Palu, pembangunan usaha peternakan burung walet juga menyebabkan pelanggaran terhadap izin-izin teknis lainnya contohnya IMB yang semula diperuntukkan dan difungsikan sebagai rumah tinggal (untuk bermukim) yang kemudian dialihfungsikan sebagai “tempat tinggal” atau rumah persinggahan untuk burung walet. Begitu juga yang terjadi terhadap bangunan yang izinnnya diperuntukkan untuk ruko namun realitas digunakan juga untuk sebagai usaha penangkaran burung walet atau dengan kata lain bahwa IMB telah disalahgunakan/digunakan tidak sebagaimana mestinya, tidak adanya izin perubahan atau penambahan bangunan di dokumen IMB yang berdampak adanya indikasi perbuatan melawan hukum, dampak

negatif terhadap fungsi lingkungan hidup serta belum mempunyai peranan bagi Pendapatan Asli Daerah, (yang berikutnya disebut PAD), Kota Palu.

Maraknya alih fungsi bangunan dan pembangunan yang diperuntukan untuk burung walet seakan-akan menjadi penghambat terhadap keberlanjutan ekosistem lingkungan hidup yang berada di perkotaan. Akibatnya, menimbulkan tekanan yang cukup berat terhadap lingkungan sekitar masyarakat sehingga penyusutan keanekaragaman hayati, meningkatnya lahan yang kritis, pesisir yang mengkhawatirkan, kondisi tanah menjadi tercemar, termasuk udara dan air tercemar.<sup>18</sup> Hal ini juga, mengakibatkan penduduk kota sulit memperoleh kebersihan lingkungan, kenyamanan serta lingkungan yang sehat.

Peneliti akan melakukan penelitiannya di Kecamatan Palu Selatan dan Kecamatan Mantikulore dikarenakan wilayah tersebut merupakan wilayah pusat pelayanan kota yang di mana terdapat kawasan pemukiman, kawasan kantor, kawasan kesehatan, kawasan sosial dan budaya serta wilayah Kecamatan Palu Selatan dan Kecamatan Mantikulore terdapat laporan dari dinas penataan ruang dan pertanahan Kota Palu tentang adanya indikasi pelanggaran tata ruang dan IMB atas tindakan usaha burung walet. Wilayah tersebut juga salah satu wilayah yang pembangunan ruko untuk pemanfaatan usaha peternakan burung walet, dapat dilihat pada tabel berikut ini.

---

<sup>18</sup> Irwansyah, 2013, *Aspek Hukum Audit Lingkungan*, YAPMA, Jakarta, hlm. 11

**Tabel 1.**  
**Pemanfaatan dan Pengelolaan Burung Walet di Kecamatan Palu Selatan dan Kecamatan Mantikulore**

No.	Kecamatan	Kelurahan	Jumlah Pemanfaatan Ruang Untuk Usaha Peternakan Burung Walet
1.	Palu Selatan	1. Birobuli Selatan 2. Birobuli Utara 3. Petobo 4. Tatura Selatan 5. Tatura Utara	43 Pengusaha burung walet
2.	Mantikulore	1. Tondo 2. Tanamodindi 3. Talise 4. Poboya 5. Layana 6. Lasoani 7. Kawatuna	75 Pengusaha burung walet

Sumber: Data Walet Kota Palu Dinas Penataan Ruang dan Pertanahan.

Berdasarkan pada Tabel 1 tentang pemanfaatan dan pengelolaan burung walet di Kecamatan Palu Selatan dan Kecamatan Mantikulore bahwa di Kecamatan Palu Selatan terdapat 43 pengusaha burung walet dan di Kecamatan Mantikulore terdapat 75 pengusaha burung walet hal ini menunjukkan bahwa pelaku usaha walet harus melakukan pembaharuan IMB dikarenakan adanya penambahan bangunan dan perubahan alih fungsi menjadi usaha peternakan burung walet, tetapi terdapat juga oknum yang tidak melakukan pembaharuan IMB yang mengakibatkan adanya perbuatan melawan hukum, sesuai Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, (yang berikutnya disebut BW), memuat aturan bahwa,<sup>19</sup> “tiap perubahan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang

<sup>19</sup> Lihat Pasal 1365 BW

lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”

Merujuk pada penelitian sebelumnya, yang diteliti oleh Salman Abadi Sigit mengenai tinjauan yuridis pengendalian usaha burung walet di Kabupaten Pinrang, penelitian tersebut mengkaji tentang bagaimana pengaturan instrumen perizinan dalam pengendalian usaha burung walet di Kabupaten Pinrang dan bagaimana dampak hukum usaha burung walet di Kabupaten Pinrang. Dalam penelitian tersebut menyimpulkan bahwa pengaturan instrumen perizinan dalam pengendalian usaha burung walet di Kabupaten pinrang pada kenyataanya belum memiliki aturan yang secara spesifik dalam bentuk Peraturan Daerah ataupun dalam bentuk Peraturan Bupati, akan tetapi pengaturan tersebut masih dalam bentuk rancangan Peraturan Bupati tentang Pedoman Penerbitan izin dan Rekomendasi Bidang Lingkungan Hidup yang mewajibkan dokumen Lingkungan Hidup berupa UKL-UPL dan SPPL terhadap budidaya sarang burung walet sehingga bentuk pelaksanaan pengendalian dalam pemanfaatan usaha sarang burung walet belum dapat dilakukan sebelum rancangan peraturan bupati tentang pedoman Penertiban Izin dan Rekomendasi Bidang Lingkungan Hidup disahkan dan diundangkan. Sehingga peneliti menjabarkan adanya perbedaan dari tesis Salman lebih memfokuskan pada aturan instrument usaha sarang burung walet di Kabupaten Pinrang Sulawesi Selatan, sedangkan peneliti mengkaji pada konsep lain yaitu menelaah atas adanya indikasi perbuatan melawan hukum dari tindakan

yang dilakukan oleh subjek hukum yang mengalihfungsikan bangunan sebelumnya menjadi tempat usaha burung walet tanpa mengubah IMB sebelumnya sebagaimana telah diatur pada Perda Kota Palu No.10/2012 dan Perwali Kota Palu No. 16/2022.

Dari segi ini dapat dilihat bahwa telah terjadi ketidaksinkronisasi peraturan (*das sollen*) dan praktek dilapangan (*das sein*). Ketidaksesuaian lebih utama disebabkan karena perkembangan pembangunan untuk pemanfaatan burung walet yang begitu pesat dan ketidakcakapan pembuat hukum (*law makers*) membuat ketentuan yang bisa mewadahi (mengatur) terutama dalam hal pendirian usaha pengelolaan dan pemanfaatan burung walet di Kota Palu terutama terkait izin. Berawal dari pemaparan yang telah dijelaskan diatas maka peneliti ingin menyusun sebuah penelitian tesis dengan judul **“Kebijakan Pemerintah Terhadap Pembangunan Rumah Toko Yang Pemanfaatannya Untuk Usaha Peternakan Burung Walet”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimanakah kebijakan pemerintah Kota Palu terhadap usaha peternakan burung walet dalam mencegah terjadinya dampak lingkungan hidup?
2. Bagaimanakah implikasi hukum terhadap pembangunan rumah toko yang pemanfaatannya digunakan sebagai usaha peternakan burung walet?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis kebijakan pemerintah Kota Palu terhadap usaha peternakan burung walet dalam mencegah terjadinya dampak lingkungan.
2. Untuk menganalisis implikasi hukum terhadap pembangunan rumah toko yang pemanfaatannya digunakan sebagai usaha peternakan burung walet.

### **D. Manfaat Penelitian**

Selain tujuan di atas tentunya dalam penelitian ini juga mempunyai beberapa manfaat, di antaranya sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Akademis/Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan referensi teoritis karya ilmiah di bidang hukum, khususnya mengenai kebijakan pemerintah terhadap pembangunan rumah toko yang pemanfaatannya untuk usaha peternakan burung walet.

#### **2. Manfaat Praktis**

Sebagai tambahan wawasan pengetahuan tentang implikasi hukum terhadap pembangunan rumah walet di atas rumah toko di Kota Palu Sulawesi Tengah.

3. Sebagai bahan referensi bagi penelitian yang sama dengan penelitian ini.

## **E. Orisinalitas Penelitian**

Setelah peneliti melakukan penelusuran terhadap judul dan permasalahan yang sama di perpustakaan Universitas Hasanuddin, website perpustakaan beberapa perguruan tinggi di Indonesia, diperoleh hasil bahwa terdapat beberapa penelitian dengan topik yang berhubungan erat dengan penelitian ini, yaitu Kebijakan Pemerintah Terhadap Pembangunan Rumah Toko Yang Pemanfaatannya Untuk Usaha Peternakan Burung Walet. Adapun penelitian tersebut, antara lain:

1. Tinjauan Yuridis Pengendalian Usaha Burung Walet di Kabupaten Pinrang, oleh Salman Abadi Sigit, Tesis, 2017, Magister Kenotariatan, Universitas Hasanuddin.

Penelitian ini mengkaji mengenai bagaimana pengaturan instrumen perizinan dalam pengendalian usaha burung walet di Kabupaten Pinrang dan bagaimana dampak hukum usaha burung walet di Kabupaten Pinrang. Selanjutnya, hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pengaturan instrumen perizinan dalam pengendalian usaha burung walet di Kabupaten Pinrang pada kenyataannya belum memiliki aturan spesifik dalam bentuk Peraturan Daerah ataupun dalam bentuk Peraturan Bupati, akan tetapi pengaturan tersebut masih dalam bentuk rancangan Peraturan Bupati tentang pedoman penertiban izin dan rekomendasi bidang lingkungan hidup yang mewajibkan dokumen lingkungan hidup berupa Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan hidup, (yang berikutnya disebut UKL-



UPL), dan Surat Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan Hidup, (yang berikutnya disebut SPPL), serta terkait tempat usaha burung walet yang pada pelaksanaannya tidak memiliki peruntukan terhadap ruang lingkup zonasi dalam RTRW Kabupaten Pinrang dan dalam hal pajak usaha burung walet di Kabupaten Pinrang yang pelaksanaannya tidak dapat dilalukan dikarenakan tidak adanya bentuk pengaturan hukum.

Perbedaan fokus kajian antara peneliti dengan penelitian tersebut, yaitu peneliti mengkaji lebih khusus mengenai implikasi hukum atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pengusaha burung walet yang tidak memperhatikan penataan wilayah dengan izin mendirikan bangunannya dan penelitian dilakukan di Kota Palu sedangkan penelitian tersebut mengkaji instrumen perizinan dan ruang lingkup zonasi terhadap bangunan walet khususnya di Kabupaten Pinrang.

2. Pelaksanaan Pemungutan Pajak Sarang Burung Walet di Kecamatan Tanasitolo Kabupaten Wajo, oleh Sulmayani, Tesis, 2020, Magister Kenotariatan, Universitas Hasanuddin.

Penelitian ini mengkaji mengenai bagaimana pelaksanaan pemungutan pajak sarang burung walet di Kecamatan Tanasitolo Kabupaten Wajo berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 tentang pajak sarang burung walet, dan apakah faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan pemungutan pajak sarang burung walet di Kecamatan

Tanasitolo Kabupaten Wajo. Selanjutnya, hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pemungutan pajak sarang burung walet di Kecamatan Tanasitolo Kabupaten Wajo sudah berjalan sesuai prosedur pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 tentang pajak sarang burung walet. Namun berdasarkan substansi pelaksanaan pemungutannya belum sepenuhnya optimal, mengingat karena masih kurangnya kesadaran pengusaha sarang burung walet selaku wajib pajak dalam melaporkan, mendaftarkan dan membayar pajaknya.

Perbedaan fokus kajian antara peneliti dengan penelitian tersebut, yaitu peneliti mengkaji lebih khusus mengenai implikasi hukum atas penerapan IMB dengan perbuatan melawan hukum yang dilakukan pengusaha burung walet yang penelitiannya dilakukan di Kota Palu sedangkan penelitian tersebut mengkaji lebih khusus terhadap pemungutan pajak sarang burung walet sesuai Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 tentang pajak sarang burung walet yang dilakukan di Kabupaten Wajo.

3. Aspek Hukum Perlindungan Lingkungan Hidup dari Kegiatan Pemeliharaan Burung Walet di Atas Ruko (Rumah Toko) di Pasar Sungai Durian Kabupaten Sintang Provinsi Kalimantan Barat, oleh Sevarsio Krisa Franky, Skripsi, 2020, Sarjana Hukum, Universitas Atmajaya Yogyakarta.

Penelitian ini mengkaji pengaturan hukum tentang pemeliharaan burung walet di atas ruko (rumah toko) untuk melindungi lingkungan hidup di pasar sungai durian Kabupaten Sintang Provinsi Kalimantan Barat. Selanjutnya, hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa peraturan yang mengatur mengenai pembangunan rumah walet di atas ruko tidak memiliki kejelasan, dikarenakan belum adanya Peraturan Daerah yang mengatur tentang pembangunan rumah walet di atas ruko sehingga rumah walet masih ilegal karena tidak memiliki izin membangun.

Perbedaan fokus kajian antara peneliti dengan penelitian tersebut, yaitu peneliti mengkaji lebih khusus mengenai implikasi hukum atas tindakan melawan hukum yang dilakukan pengusaha burung walet karena tidak memperhatikan izin mendirikan bangunan dan zonasi tata ruang serta kebijakan pemerintah mengenai pembangunan rumah walet di atas rumah toko di Kota Palu sedangkan penelitian tersebut lebih khusus terhadap pengaturan hukum tentang burung walet untuk melindungi lingkungan hidup di Kabupaten Sintang Provinsi Kalimantan Barat.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Landasan Teori

#### 1. Teori Kebijakan

Salah satu fungsi hukum yang bersifat aktif, yaitu penggunaan hukum sebagai sarana kebijakan. Kebijakan atau biasanya disebut *policy*, tidak berkaitan dengan perbuatan bebas tidaknya kewenangan atas perbuatan pejabat pemerintah atau dari perbuatan tersebut tidak diatur dalam produk hukum seperti undang-undang hanya saja berkaitan atas perilaku dan perbuatan pemerintah demi kepentingan publik.

Pada dasarnya sebuah kebijakan publik akan memiliki implikasi-implikasi, antara lain:<sup>20</sup>

- a. “Kebijakan publik itu bentuk awalnya adalah merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
- b. Kebijakan publik tersebut tidak cukup hanya dinyatakan dalam bentuk teks-teks formal, namun juga harus dilaksanakan atau diimplementasikan secara nyata;
- c. Kebijakan publik tersebut, pada hakikatnya harus memiliki tujuan-tujuan dan dampak-dampak, baik dampak jangka panjang maupun jangka pendek, yang telah dipikirkan secara matang terlebih dahulu; dan
- d. Pada akhirnya, segala proses yang ada di atas adalah diperuntukkan bagi pemenuhan kepentingan masyarakat.”

---

<sup>20</sup> Irwansyah, 2021, *Kajian Ilmu Hukum Revisi Pertama*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 172

Terdapat dua macam keterkaitan hubungan hukum dan kebijakan publik antara lain:<sup>21</sup>

- a. “*Pertama*, hukum dan kebijakan publik memiliki kesamaan dengan melihat proses pembentukan hukum dengan proses formulasi kebijakan publik, keduanya berangkat dari realitas yang ada ditengah masyarakat dan berakhir pada penetapan solusi atas realitas tersebut.
- b. *Kedua*, bahwa produk hukum (peraturan perundang-undangan) memerlukan sebuah kekuatan dan kemapanan dari kandungannya. Kebijakan publik sebagai sebuah proses ternyata tidak sedikit mampu memenuhi kebutuhan kemapanan hasil atau produk hukum tersebut.”

Kebijakan merupakan keputusan dari lembaga pemerintahan ataupun organisasi yang memiliki sifat mengikat kepada para pihak dalam lembaga tersebut. Sedangkan, yang diartikan dengan publik merupakan perihal yang bersangkutan dengan kepentingan untuk orang banyak ataupun masyarakat.<sup>22</sup> Sehingga dapat didefinisikan kebijakan publik/pemerintah (*public policy*) yaitu suatu studi yang dimaksudkan untuk menggambarkan, menjelaskan dan menganalisis secara cermat terhadap sebab akibat atas tindakan-tindakan pemerintah yang berdampak publik.<sup>23</sup>

Dalam arti luas “*policy*” atau kebijakan mempunyai dua aspek pokok, yaitu :<sup>24</sup>

- a. “*Policy* merupakan praktika sosial, dalam arti bahwa sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk

---

<sup>21</sup> *Ibid.*,

<sup>22</sup> Marhaendra Wija Atmaja, 2013, *Pemahaman Dasar Hukum dan Kebijakan Publik*, Risalah Bahan Kuliah Universitas Udayana, Denpasar, hlm 2.

<sup>23</sup> Awan Y Abdoellah dan Yudi Rusfiana, 2016, *Teori dan Analisis Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, hlm. 1

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm 14.

kepentingan masyarakat. Kejadian semacam ini tumbuh dalam kehidupan masyarakat, dan tidak merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi dan asing bagi masyarakat.

- b. *Policy* adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh karena diperlukan untuk mendamaikan “*claim*” (tuntutan) dari pihak-pihak yang konflik, atau untuk menciptakan insentif bagi tindakan bersama oleh pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut. Dengan demikian jika ada pihak-pihak yang konflik maka untuk mengatasinya antara lain dihasilkan suatu “*policy*”.

Oleh karena itu ciri-ciri kebijakan pemerintah/publik, antara lain:<sup>25</sup>

- a. “Kebijakan publik/pemerintah lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.
- b. Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya, kebijakan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, akan tetapi diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang berkaitan dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya.
- c. Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, dalam arti setiap kebijakan pemerintah itu diikuti dengan tindakan-tindakan konkret. Dengan kata lain, walau bagaimanapun kebijakan pemerintah itu dianggap bagus, jika tidak disertai dengan tindakan-tindakan yang konkret, maka pemerintah/publik itu sesungguhnya tidak mengatur apa yang seharusnya ditangani terutama yang menjadi tuntutan dan kebutuhan masyarakat.
- d. Kebijakan pemerintah/publik mungkin berbentuk positif, maupun negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu, sedangkan dalam bentuk negatif,

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm 21-22.

kebijakan kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah di mana campur tangan pemerintah justru diperlukan.”

Hakikat dari kebijakan pemerintah atau publik dalam hal tindakan dengan diarahkan pada tujuan yang telah disesuaikan dengan konsep kebijakan tersebut, akan dapat lebih dimengerti apabila kebijakan pemerintah tersebut dirincikan pada kategori, yakni:<sup>26</sup>

- a. *“Policy demands* (tuntutan kebijakan) adalah tuntutan atau desakan yang ditujukan pada pejabat-pejabat pemerintah, yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintahan sendiri, untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu.
- b. *Policy decisions* (keputusan kebijakan) yaitu keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah. Dalam hubungan ini termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statuta (ketentuan-ketentuan dasar), mengeluarkan perintah-perintah eksekutif (keputusan Presiden), serta ketetapan-ketetapan.
- c. *Policy statement* (pernyataan kebijakan) yaitu pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijakan pemerintah/publik tertentu, antara lain misalnya Ketetapan-ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, peraturan-peraturan administrasi, pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato para pejabat pemerintah yang menunjukkan keinginan untuk merealisasikan tujuan pemerintah.
- d. *Policy outputs* (keluaran kebijakan) merupakan wujud kebijakan pemerintah yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm 22-23

kebijakan. Dengan kata lain keluaran kebijakan ini adalah menyangkut apa yang dikerjakan oleh pemerintah dan hasil-hasilnya.

- e. *Policy outcomens* (hasil akhir kebijakan) yakni akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.”

## 2. Teori Pembangunan Berkelanjutan

Pembangunan berkelanjutan atau istilah lainnya *Sustainable development* yaitu proses perubahan atas pembangunan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan masa sekarang dan tidak menghambat kemampuan pada masa yang akan datang dalam memenuhi kebutuhan. Pengertian dari pembangunan berkelanjutan menurut komisi dunia atau *World Commision on Environment and Development* (WCED) atas laporan komisi atau biasa dikenal dengan istilah ‘Brutland’ yang tersaji yaitu:<sup>27</sup>

*“if it meets the needs of the present without compromising the ability of future generation to meet their own needs”*

(pembangunan yang berusaha memenuhi kebutuhan hari ini, tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka).”

Selanjutnya, menurut Susan Smith menambahkan definisi *sustainable development* yaitu untuk meningkatkan mutu hidup generasi masa sekarang dan mencadangkan modal / sumber alam bagi generasi masa yang akan datang. Menurutnya, cara ini dapat

---

<sup>27</sup> Kadek Sarna, *et.al.*, *Op.cit.*, hlm. 49.



diwujudkan dengan empat (4) cara antara lain:<sup>28</sup>

- a. “pemeliharaan hasil-hasil yang dicapai secara berkelanjutan atas sumber daya yang dapat diperbaharui,
- b. melestarikan dan menggantikan sumber alam yang bersifat jenuh (*exhaustible resources*),
- c. pemeliharaan sistem-sistem pendukung ekologis,
- d. pemeliharaan atas keaneka ragaman hayati.”

Pada tahun 1992 diadakan konferensi Rio de Janeiro yang membahas tentang konsep pembangunan berkelanjutan dengan menyepakati bahwa pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa sekarang tanpa mengurangi kebutuhan pada masa yang akan datang, sehingga menjaga keadilan lingkungan bagi generasi-generasi mendatang. Karena sesungguhnya lingkungan berupa warisan untuk seluruh manusia (*common heritage of mankind*), oleh karena itu, perlindungan dari lingkungan sangat penting untuk kepentingan generasi yang akan datang.<sup>29</sup>

Ada tiga aspek penting dalam proses pembangunan berkelanjutan. Ketiga aspek ini saling berkaitan dalam membentuk keseimbangan antara kebutuhan alam dan juga kebutuhan manusia, ketiga aspek tersebut antara lain:<sup>30</sup>

- a. “Keberlanjutan ekonomi sebagai bentuk pelestarian sumber daya alam yang ada. Di mana aspek ekonomi juga harus dipahami sebagai pemenuhan kebutuhan vital manusia, bukan semacam persaingan dagang yang

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 50.

<sup>29</sup> H Koesnadi dalam Zulkifli Aspan, “*Advokasi Litigasi Kasus Reklamasi Pantai Makassar (Perspektif Undang-Undang Lingkungan Hidup)*”, Jurnal Amanna Gappa, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Vol. 25 No. 2, September 2017, hlm. 12

<sup>30</sup> Jeffery Jeremias, *Pembangunan Berkelanjutan Berbasis Gerakan Ecosophy*, Skripsi, Universitas Indonesia, Depok, 2010, hlm. 34.

berujung pada bentuk materialistik dan hedonistik. Perlu adanya efisiensi dalam penggunaan alam sehingga menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang memperhatikan alam sebagai entitas yang bernilai dan mempunyai hak.

- b. Keberlanjutan sosial adalah bentuk kesederhanaan dari sebuah pembangunan yang kaya akan makna kehidupan. Dalam keberlanjutan sosial disini sangat berpengaruh terhadap keberlangsungan kehidupan. Di mana di dalamnya bertujuan untuk mencapai kesetaraan sosial, pelayanan sosial dalam bidang politik, kesehatan, pendidikan dan lain-lain.
- c. Keberlanjutan lingkungan sebagai alat kontrol dalam sebuah pembangunan berkelanjutan. Di mana pemerintah berusaha memberikan kestabilan akan penggunaan sumber daya alam dan fungsi alam sebenarnya. Dalam konsep ini juga harus terdapat penghargaan terhadap keanekaragaman hayati, melihat nilai pada alam, dan tetap melihat bahwa manusia ini adalah bagian dari alam.”

Terdapat beberapa komponen yang diperlukan dalam pembangunan berkelanjutan, antara lain:<sup>31</sup>

- a. “Pemerataan dan Keadilan (*Equity and Justice*). Pemerataan dan keadilan di sini menyangkut dimensi etika, yakni adanya kesenjangan antara negara atau daerah yang kaya dan miskin serta masa depan generasi mendatang yang tidak dapat dikompromikan dengan kegiatan generasi masa kini. Karena itu aspek pemerataan dan keadilan ini harus dijawab baik untuk generasi masa kini maupun untuk generasi mendatang. Karena itu strategi dan perencanaan pembangunan harus dilandasi premis seperti: distribusi tenaga kesehatan, distribusi fasilitas pelayanan kesehatan, pemerataan peran dan kesempatan kaum wanita, kelompok marjinal, dan sebagainya.
- b. Pendekatan Integratif (*Integrative Approach*). Pembangunan berkelanjutan mengutamakan keterkaitan antara manusia dengan alam. Manusia memengaruhi alam dengan cara-cara yang bermanfaat atau merusak. Keberlanjutan masa depan hanya dimungkinkan bila pengertian tentang kompleksnya keterkaitan antara

---

<sup>31</sup> Mohammad Mulyadi, *et.all, Pembangunan Berkelanjutan: Dimensi Sosial, Ekonomi dan Lingkungan*, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2015, hlm. 38-39

- sistem alam dan sosial dapat dipahami dan cara-cara yang *integrative* (terpadu) diterapkan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.
- c. *Perspektif Jangka Panjang (Long Term Perspective)*. Pembangunan berkelanjutan mensyaratkan dilaksanakan penilaian yang berbeda dengan asumsi normal dalam prosedur pengenaan *discounting*. Perspektif jangka panjang merupakan visi dari pembangunan berkelanjutan sedangkan saat ini visi jangka pendek masih mendominasi dalam pengambilan keputusan.
  - d. *Keberlanjutan Ekologis (Ecological Sustainability)*. Keberlanjutan ekologis menjamin keberlanjutan eksistensi bumi. Untuk menjamin keberlanjutan ekologis integritas tatanan lingkungan harus dipelihara melalui upaya-upaya peningkatan daya dukung, daya asimilasi, dan keberlanjutan pemanfaatan sumber daya yang dapat dipulihkan (*renewable resources*).
  - e. *Keberlanjutan Ekonomi (Economic Sustainability)*. Menjamin kemajuan ekonomi secara berkelanjutan dan mendorong efisiensi ekonomi. Tiga unsur utama untuk mencapai keberlanjutan ekonomi makro yaitu efisiensi ekonomi, kesejahteraan ekonomi yang berkesinambungan, serta meningkatkan kemakmuran dan distribusi kemakmuran.
  - f. *Keberlanjutan Sosial Budaya (Social Cultural Sustainability)*. Secara menyeluruh keberlanjutan sosial dan budaya dinyatakan dalam keadilan sosial, harga diri manusia, dan peningkatan kualitas hidup seluruh manusia. Keberlanjutan segi sosial budaya mempunyai sasaran: stabilitas penduduk, pemenuhan kebutuhan dasar manusia, memelihara keanekaragaman budaya, serta mendorong partisipasi masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan.
  - g. *Keberlanjutan Politik (Political Sustainability)*. Keberlanjutan politik dicirikan dengan adanya penghormatan terhadap hak asasi manusia, demokrasi, serta kepastian kesediaan pangan, air, dan pemukiman.
  - h. *Keberlanjutan Pertahanan dan Keamanan (Defense and Security Sustainability)*. Keberlanjutan kemampuan menghadapi dan mengatasi tantangan, ancaman, gangguan baik dari dalam maupun dari luar yang langsung dan tidak langsung dapat membahayakan integritas, identitas, keberlangsungan negara dan bangsa.”

Pelaksanaan dari komponen-komponen di atas dikelompokkan menjadi tiga kelompok antara lain; analisis biaya sosial (*social cost analysis*), analisis biaya lingkungan (*environmental cost analysis*), dan analisis biaya ekonomi (*economic cost analysis*). Analisis dilakukan untuk membuktikan terhadap perencanaan proyek pembangunan bisa dikatakan berkelanjutan (*sustainable*) apabila manfaat lebih besar dibandingkan *cost* (*sosial cost + environmental cost + economic cost*), atau apabila sebaliknya maka proyek pembangunan tersebut dinyatakan tidak berkelanjutan.<sup>32</sup>

Evaluasi dilakukan untuk mengetahui keberhasilan dari pelaksanaan dari suatu pembangunan di daerah. Sesuai dengan teknik dan jenis perencanaannya, evaluasi memiliki dua pendekatan yaitu pendekatan mikro dan pendekatan makro, pendekatan mikro misalnya evaluasi proyek (*project evaluation*), evaluasi sektoral (*sectoral evaluation*) sedangkan pendekatan makro misalnya evaluasi komprehensif (*comprehensive evaluation*).<sup>33</sup>

Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan atau biasa disebut *Sustainable Development Goals*, (yang berikutnya disebut SDGs) merupakan istilah yang digunakan oleh

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm 39-40

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm 40

negara Indonesia, yaitu suatu kerangka aksi yang diusung oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai langkah penting dalam mencapai pembangunan global. Pada tahun 2015 silam SDGs disepakati oleh para pemimpin dunia dalam naungan organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa, termasuk Indonesia, untuk mewujudkan tiga tujuan utama yakni mengakhiri kemiskinan, memerangi kesenjangan, dan menghentikan perubahan iklim global.<sup>34</sup>

### 3. Teori Pengawasan

Pengawasan merupakan suatu pola pikir dan tindakan dengan tujuan memberikan pemahaman serta kesadaran kepada yang melanggar, kemudian tugas mengawasi diberikan kepada seseorang atau beberapa orang untuk melaksanakan pengawasan dengan baik dan benar sesuai aturan yang berlaku, sehingga tidak menimbulkan penyimpangan yang sesungguhnya dapat merugikan lembaga atau organisasi yang bersangkutan.<sup>35</sup>

Beberapa para ahli mengungkapkan pengertian tentang pengawasan. Salah satu pakar S P Siagian menambahkan<sup>36</sup>,

“pengawasan yaitu kegiatan observasi yang dilakukan untuk mengawasi kegiatan-kegiatan operasional dengan tujuan untuk mencapai rangkaian kegiatan tersebut sesuai dengan perencanaan yang dilakukan sebelumnya.”

---

<sup>34</sup> Nida Humaida, *et.al*, “Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan Dalam Perspektif Islam”, Khazanah, Universitas Islam Negeri Antasari Banjarmasin, Vol. 18, No. 1, Juni 2020, hlm. 131-132.

<sup>35</sup> Makmur, 2011, *Efektivitas Kebijakan Pengawasan*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 176

<sup>36</sup> Sondang P. Siagian, 2003, *Administrasi Pembangunan: konsep, dimensi dan strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 258

Robbins dan Coulter berpendapat bahwa pengawasan adalah monitoring terhadap berbagai aktivitas yang dilakukan oleh organisasi atau lembaga untuk memastikan kegiatan tersebut akan berjalan sesuai dengan tujuannya yang telah ditetapkan dan tindakan koreksi dapat dilakukan jika terjadinya suatu penyimpangan.<sup>37</sup>

Koontz mengklasifikasikan macam-macam pengawasan antara lain:<sup>38</sup>

- a. "Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung  
Pengawasan langsung adalah kegiatan pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pengawas atau pemimpin dengan cara memperhatikan, meneliti, mengawasi atau mengecek secara langsung di tempat kejadian. Pengawasan ini juga menerima laporan secara langsung dari pelaksana. Pengawasan tidak langsung adalah kegiatan pengawasan yang dilakukan dengan cara mempelajari laporan-laporan secara lisan maupun tulisan.
- b. Pengawasan preventif dan pengawasan represif  
Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan melalui persiapan sebelum pekerjaan dimulai melalui arsip-arsip, rencana kerja.  
Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan melalui post-audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan, dan meminta laporan pelaksanaan.
- c. Pengawasan interen dan pengawasan eksteren  
Pengawasan interen adalah tindakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat organisasi itu sendiri. Dalam hal ini puncak pemimpin sendiri yang melakukan pengawasan. Pada setiap unit membantu puncak pimpinan melakukan pengawasan fungsional sesuai dengan tugas dan bidangnya masing-masing.  
Pengawasan eksteren adalah pengawasan yang dilakukan pihak luar organisasi. Dalam hal ini pengawasan hanya

---

<sup>37</sup> Ismail Solihin, 2009, *Corporate Social Responsibility: From Charity to Sustainability*, Salemba Empat, Jakarta, hlm. 193

<sup>38</sup> Koontz dalam Rina Bahar, *Implementasi Pengawasan Pelaksanaan Izin Mendirikan Bangunan Perumahan Di Kota Depok*, Skripsi, Universitas Indonesia, Depok, 2017, hlm 26.

dibidang pelaksanaan tugas pokok dan fungsi pada bidang tertentu.”

#### 4. Teori Perbuatan Melawan Hukum

*On rechtmatige daad* atau biasa dikenal dengan istilah perbuatan melawan hukum yang diatur dalam Pasal 1365 hingga Pasal 1380 BW. Selanjutnya, dalam ilmu hukum perbuatan melawan hukum memiliki tiga kategori, antara lain:<sup>39</sup>

- a. “Perbuatan melawan hukum karena kesengajaan.
- b. Perbuatan melawan hukum tanpa kesalahan (tanpa unsur kesengajaan maupun kelalaian).
- c. Perbuatan melawan hukum karena kelalaian.”

Perbuatan melawan hukum yaitu suatu perbuatan manusia berupa perikatan yang lahir dari UU atas perbuatan tersebut mengakibatkan melanggar hukum, yang diatur dalam BW.<sup>40</sup> Kemudian J Satrio menambahkan perbuatan melawan hukum merupakan suatu perbuatan yang melanggar unsur kesopanan dan unsur kesusilaan, ketelitian atau kecermatan yang seharusnya berada dalam perbuatan-perbuatan manusia untuk menciptakan perilaku yang baik.<sup>41</sup>

Perbuatan melawan hukum di Indonesia merupakan terjemahan atau berasal dari Bahasa Belanda ialah “*Onrechtmatige daad*”. Selanjutnya seorang pakar, Moegni Djojodirdjo memberikan

---

<sup>39</sup> Munir Fuady, 2005, *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 3

<sup>40</sup> Gunawan Widjaja dan Kartini Muljadi, 2005, *Perikatan Yang Lahir Dari UU*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 81.

<sup>41</sup> J. Satrio, 2009, *Hukum Perikatan, Perikatan Yang Lahir Dari UU Bagian Pertama*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 51

makna melawan artinya memiliki unsur prakarsa diketahui jika dengan sengaja melakukan sesuatu yang merugikan orang lain, jadi kesimpulannya anda dengan sengaja melakukan suatu kegiatan yang jelas-jelas menunjukkan prakarsa. Begitu pula sebaliknya, jika dia sengaja diam, dia akan menunjukkan sikap negatif dan merugikan orang lain.<sup>42</sup>

Selanjutnya yang termasuk unsur perbuatan melawan hukum berada pada aturan Pasal 1365 BW, memuat aturan bahwa:<sup>43</sup>

“Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1365 BW, maka ditarik kesimpulan bahwa unsur perbuatan melawan hukum, antara lain:

- a. Ada tindakan/perbuatan.
- b. Perbuatan itu bertentangan hukum.
- c. Ada kesalahan.
- d. Menimbulkan kerugian.
- e. Ada hubungan kausal diantara perbuatan dengan kerugian.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Rumah Toko (Ruko)**

### **1. Pengertian rumah toko (ruko)**

Sebelum membahas definisi ruko, rumah dibagi menjadi dua jenis yaitu rumah hunian dan ruko. Secara awam, rumah adalah tempat atau ruang yang sangat penting bagi manusia. Hal ini karena rumah bisa melindungi manusia dari teriknya matahari dan hujan

---

<sup>42</sup> Rosa Agustina, 2003, *Perbuatan Melawan Hukum*, Fakultas Hukum Pascasarjana, Jakarta, hlm. 36

<sup>43</sup> Lihat pasal 1365 BW



serta menjadi tempat pertemuan keluarga. Adapun klasifikasi rumah berdasarkan fungsinya, seperti rumah sebagai fungsi hunian, rumah sebagai fungsi usaha serta rumah sebagai fungsi multifungsi seperti fungsi hunian digabungkan juga sebagai fungsi usaha.

Suatu tempat tinggal umumnya berwujud bangunan rumah, tempat untuk berteduh yang digunakan sebagai tempat kediaman. Istilah ini dapat digunakan untuk rupa-rupa tempat tinggal, mulai dari tenda nomaden hingga apartemen. Dalam konteks tertentu tempat tinggal memiliki arti yang sama dengan rumah, kediaman, akomodasi, perumahan, dan arti-arti yang lain.<sup>44</sup>

Selanjutnya, Handa S. Abidin menambahkan pengertian rumah usaha yaitu:<sup>45</sup>

“Rumah usaha atau lebih sering disebut tempat usaha adalah tempat yang digunakan untuk kegiatan-kegiatan perdagangan, industri, produksi, usaha jasa, penyimpanan-penyimpanan dokumen yang berkenaan dengan perusahaan, juga kegiatan-kegiatan penyimpanan atau pameran barang-barang, termasuk rumah tempat tinggal yang Sebagian digunakan untuk kegiatan-kegiatan tersebut”.

Terhadap kediaman yang digunakan sebagai tempat usaha atau biasa disebut dengan ruko maknanya berbeda atas rumah hunian dan rumah komersial. Ruko merupakan jenis bangunan

---

<sup>44</sup> Tempat tinggal, [http://id.wikipedia.org/wiki/Tempat tinggal](http://id.wikipedia.org/wiki/Tempat_tinggal), diakses pada tanggal 11 Oktober 2021

<sup>45</sup> Tempat usaha, <http://penelitihukum.org/tag/pengertian-tempat-usaha/>, diakses pada tanggal 11 Oktober 2021

gedung yang awalnya singkatan dari rumah dan toko digunakan sebagai hunian dan usaha.

Menurut Andie A. Wicaksono, mengenai pengertian ruko yaitu:<sup>46</sup>

“Ruko adalah sebutan bagi bangunan-bangunan di Indonesia yang umumnya dibuat bertingkat antara dua hingga lima lantai, di mana fungsinya lebih dari satu, yaitu fungsi hunian dan komersial. Lantai bawahnya digunakan sebagai tempat usaha atau kantor, sedangkan lantai atasnya dimanfaatkan sebagai tempat tinggal.”

Adapun, J.D Benyamin menambahkan tentang pengertian ruko itu sendiri yaitu:<sup>47</sup>

“Ruko adalah bangunan yang digunakan untuk tempat berusaha (berdagang) barang dan jasa, dan juga sebagai tempat tinggal pemilik toko tersebut.”

Maka dari beberapa pengertian diatas disimpulkan bahwasanya ruko adalah bangunan gedung yang mempunyai dua fungsi yaitu untuk kediaman dan sebagai tempat usaha. Ruko adalah solusi yang digunakan untuk mengatasi kebutuhan akan kediaman sekaligus tempat untuk usaha yang dilakukan di rumah. Mulai dari usaha jasa, sampai dengan usaha perdagangan.

## 2. Pengaturan izin mendirikan bangunan dengan rumah toko berdasarkan Konsep Tata Ruang

Peraturan yaitu hukum *in abstracto* atau *general norm* yang memiliki sifat mengikat secara umum dan memiliki tugas untuk

---

<sup>46</sup> Andie A. Wicaksono, *Op.cit.*, hlm. 6.

<sup>47</sup> Rumah & Toko, <http://digilib.petra.ac.id/viewer>, diakses pada tanggal 11 Oktober 2021

mengatur hal-hal yang sifatnya umum (*general*). Sebagaimana yang kita ketahui, bahwa setiap perorangan atau badan yang ingin membangun gedung, baik itu ruko maupun rumah, atau memodifikasi bangunan yang lama harus memiliki IMB terlebih dahulu.<sup>48</sup>

Umumnya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB) mengatur segala perizinan mendirikan bangunan serta semua hal yang berkaitan langsung dengan kegiatan membangun baru, menghancurkan atau merobohkan, memperbaharui, merubah sebagian atau seluruh dari bangunan tersebut.

Selanjutnya, menurut Adrian Sutedi<sup>49</sup> menambahkan definisi perizinan merupakan suatu upaya untuk mengatur kegiatan-kegiatan yang dapat menimbulkan gangguan bagi kepentingan umum. Adanya mekanisme perizinan yakni melalui penerapan prosedur serta ketentuan yang wajib dipenuhi untuk menyelenggarakan suatu pemanfaatan ruang dan lahan. Selain itu, perizinan juga merupakan suatu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki pemerintah,

---

<sup>48</sup> Nursina Afriyana, *Pengaturan Pembangunan Rumah Dan Toko atau RUKO Di Kota Jambi Berdasarkan Konsep Tata Ruang Perkotaan*, Jurnal Mendapo: *Journal Of Administration Law*, Fakultas Hukum, Universitas Jambi, Vol. 2, No. 1, Februari 2021, hlm.

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 6-7

merupakan mekanisme pengendalian administratif terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.

Izin (*verguning*) sebagai perkenaan ataupun izin dari pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki.<sup>50</sup> Perizinan sebagai bagian dari pengendali pemanfaatan ruang merupakan salah satu instrumen hukum administrasi pemerintah yang sangat penting dalam implementasikan penataan ruang kota agar sesuai dengan RTRW. Pasal 1 Angka 32 UUPR, menyebutkan bahwa,<sup>51</sup> Izin pemanfaatan ruang adalah izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, perizinan memiliki fungsi yang terdiri dari dua hal antara lain:<sup>52</sup>

- a. “pertama sebagai penertib dalam hal ini agar setiap pemilik izin tidak bertentangan satu sama lain sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat terwujud dan
- b. kedua sebagai pengatur ialah agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, yang mana fungsi ini dimiliki oleh pemerintah.”

---

<sup>50</sup> Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, RadjaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 198.

<sup>51</sup> Lihat Pasal 1 Angka 32 UUPR

<sup>52</sup> Andrian Sutedi, 2015, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik, cet. Ke 3*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 193.

Ruko dapat ditemukan di berbagai wilayah Kota Palu, sebagian besar ruko di Kota Palu digunakan untuk kios, toko kelontong, perdagangan dan seringkali sebagai rumah burung walet. Selama ini syarat mendirikan ruko sama dengan IMB biasa, sehingga terkadang ada peralihan dari tempat tinggal ke ruko seiring berjalannya waktu, dan banyak ketidaksesuaian antara izin dengan namanya. Hal ini menyebabkan pembangunan ruko yang tidak seimbang dan tidak terkendali, karena pemilik tidak memperhatikan persyaratan fungsi non-hunian dan hunian, semuanya terjadi campuran bangunan hunian dan non-hunian di Kawasan tersebut, sehingga menghasilkan kumuh.<sup>53</sup>

### **C. Tinjauan Umum Tata Ruang/Penataan Ruang**

#### **1. Pengertian Tata Ruang/Penataan Ruang**

Tata ruang terbagi atas kata tata dan ruang, pada penekanan “tata” yang artinya pengaturan susunan ruangan suatu wilayah ataupun daerah (kawasan) yang menciptakan persyaratan untuk manfaat secara ekonomi, sosial budaya dan politik, dan juga memberikan keuntungan bagi perkembangan masyarakat di wilayah tersebut. Dengan penekanan “tata” diharapkan bisa mengembangkan fungsi negara sesuai amanat Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar

---

<sup>53</sup> Nursina Afriyana, *Op.cit.*, hlm. 7-8

Pokok-Pokok Agraria, (yang berikutnya disebut UUPA), memuat aturan bahwa .<sup>54</sup>

- a. “Mengatur penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan ruang (dalam arti tiga dimensi: bumi, air dan udara) dan kekayaan yang terkandung di dalamnya
- b. Mengatur dan menentukan hubungan antara orang-orang dengan ruang
- c. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai ruang.”

Sedangkan dalam penekanan pada “ruang” merupakan wadah atau ruang yang terdapat dalam tiga dimensi (*trimatra*): tinggi, lebar, kedalaman dalam bumi berupa air seperti sungai, danau dan lautan serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dan udara di atasnya secara terpadu, sehingga peruntukan, pemanfaatan dan pengelolaannya mencari taraf yang optimal untuk kesejahteraan masyarakat Indonesia.<sup>55</sup>

Dalam hubungan tersebut, Pasal 1 angka 2 UUPR memuat aturan bahwa “tata ruang merupakan wujud struktur ruang dan pola ruang.” Dari rumusan tersebut kurang mencerminkan fenomena tata ruang secara keseluruhan. Tetapi terdapat perbedaan dengan rumusan pada UUPR Nomor 24 Tahun 1992 memuat aturan bahwa “tata ruang merupakan wujud struktural dan pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak”. Bahwa aturan ini meskipun tidak lagi mengikat secara normatif akan tetapi secara teoritis lebih

---

<sup>54</sup> Lihat pasal 2 ayat (2) UUPA

<sup>55</sup> Aca Sugandhy, dalam Yunus Wahid, 2016, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Prenadamedia group, Jakarta, hlm 7.

realistis dalam arti lebih mencerminkan fenomena tata ruang yang sesungguhnya, yakni selalu ada pemanfaatan ruang secara nyata yang tidak direncanakan bahkan sebenarnya tidak dikehendaki oleh pihak pengambilan keputusan.<sup>56</sup>

Adapun yang dimaksud dengan struktur ruang dalam Pasal 1 ayat (3) UUPR memuat aturan bahwa:<sup>57</sup>

“Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.”

Selanjutnya ditegaskan bahwa pola ruang dalam Pasal 1 ayat (4) UUPR memuat aturan bahwa,<sup>58</sup> Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.

Penegasan ini menunjukkan bahwa tata ruang sebagai wujud penataan ruang merupakan sarana (instrumen hukum) untuk menjamin dan mengharmoniskan berbagai kepentingan dalam pemanfaat ruang baik kepentingan pembangunan ekonomi, sosial, budaya maupun kepentingan ekologi dalam arti luas.<sup>59</sup>

Adapun definisi penataan ruang yang diatur pada Pasal 1 angka 5 UUPR memuat aturan bahwa,<sup>60</sup> Penataan ruang adalah

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm 7.

<sup>57</sup> Lihat pasal 1 ayat (3) UUPR

<sup>58</sup> Lihat pasal 1 ayat (4) UUPR

<sup>59</sup> Yunus Wahid, *Op.cit*, hlm 7-8.

<sup>60</sup> Lihat pasal 1 ayat (5) UUPR

suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Penataan ruang sebagai sistem yang mengandung makna perencanaan, pemanfaatan serta pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan peruntukan yang telah ditetapkan pada RTRW Nasional, Provinsi, maupun Kabupaten ataupun Kota harus dipahami sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Dengan demikian, diharapkan tata ruang/penataan ruang ini dapat berperan untuk .<sup>61</sup>

- a. “Mewujudkan pemanfaatan ruang yang berdaya guna dan berhasil guna serta mampu mendukung perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara berkelanjutan.
- b. Mencegah atau menghindari pemborosan pemanfaatan ruang.
- c. Mencegah terjadinya penurunan kualitas ruang.”

## 2. Asas dan Tujuan Penataan Ruang

Adapun asas penataan ruang dalam Pasal 2 UUPR sebagai berikut:<sup>62</sup>

- a. “Keterpaduan, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan antara lain adalah pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat
- b. Keserasian, keselarasan dan keseimbangan bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.

---

<sup>61</sup> Yunus Wahid, *Op.cit*, hlm 8-9.

<sup>62</sup> Lihat pada penjelasan pasal demi pasal UUPR pasal 2



- c. Keberlanjutan, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.
- d. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung didalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.
- e. Keterbukaan, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.
- f. Kebersamaan dan kemitraan, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.
- g. Perlindungan kepentingan umum, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.
- h. Kepastian hukum dan keadilan, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.
- i. Akuntabilitas, bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.”

Terdapat tujuan dari penataan ruang, berdasarkan penjelasan umum pada Pasal 3 UUPR antara lain:<sup>63</sup>

- a. “Mewujudkan wilayah nasional aman, situasi masyarakat yang dapat menjalankan aktivitas kehidupannya dengan terlindungi dari berbagai ancaman.
- b. Mewujudkan wilayah nasional yang nyaman, suatu keadaan masyarakat dapat mengartikulasikan nilai-nilai sosial budaya dan fungsinya dalam suasana yang tenang dan damai.
- c. Mewujudkan wilayah nasional yang produktif, proses produksi dan distribusi berjalan secara efisien sehingga mampu memberikan nilai tambah ekonomi untuk

---

<sup>63</sup> Lihat pada penjelasan pasal demi pasal UUPR pasal 3

kesejahteraan masyarakat, sekaligus meningkatkan daya saing.

- d. Mewujudkan wilayah nasional yang berkelanjutan, adalah kondisi kualitas lingkungan fisik dapat dipertahankan bahkan ditingkatkan, termasuk pula antisipasi untuk mengembangkan orientasi ekonomi kawasan setelah sumber daya alam tidak terbarukan.”

Pemerintah melakukan pembinaan penataan ruang kepada Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota serta masyarakat. Pemerintah Daerah Provinsi melakukan pembinaan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota dan masyarakat. Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota melakukan pembinaan kepada masyarakat.<sup>64</sup>

Dalam pelaksanaan pembinaan penataan ruang masyarakat harus berperan aktif untuk mencapai tujuan dari pembinaan penataan ruang. Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta masyarakat harus sinergis dengan pembinaan penataan ruang itu sendiri. Pembinaan penataan ruang memiliki bentuk antara lain:<sup>65</sup>

- a. “Koordinasi penyelenggaraan penataan ruang;
- b. Sosialisasi peraturan perundang-undangan dan pedoman bidang penataan ruang;
- c. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan penataan ruang;
- d. Pendidikan dan pelatihan;
- e. Penelitian dan pengembangan;
- f. Pengembangan sistem informasi dan komunikasi penataan ruang;
- g. Penyebarluasan informasi penataan ruang kepada masyarakat; dan
- h. Pengembangan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat.”

---

<sup>64</sup> T Nazaruddin, *et.al.*, 2019, *Penataan Ruang Berbasis Kearifan Lokal di Aceh*, Unimal Press, Aceh, hlm.34

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 34.

### 3. Tugas dan Wewenangan Pemerintah/Pemerintah Daerah dalam Penataan Ruang

Dalam Pasal 7 ayat (1), (2), (3) UUPR yang mengatur tentang “Tugas Negara Pemerintah” dalam penataan ruang, ditegaskan sebagai berikut.<sup>66</sup>

- a. “Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- b. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), negara memberikan “kewenangan” penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah
- c. Penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Penjelasan umum pada Pasal 7 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa “cukup jelas”. Adapun penjelasan umum Pasal 7 ayat (3) menyatakan bahwa: “Hak yang dimiliki orang mencakup pula hak yang dimiliki masyarakat adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Ketentuan pada Pasal 7 UUPR menegaskan bahwa kewajiban dari suatu negara dan tugas pemerintah untuk melaksanakan penataan ruang yang diperuntukkan untuk kemakmuran rakyat. Agar dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, UUPR memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan

---

<sup>66</sup> Lihat pada pasal 7 ayat (1), (2) dan (3) UUPR

ruang kepada pemerintah dan pemerintah daerah secara hierarkis, nasional, provinsi, kabupaten maupun kota.<sup>67</sup>

Ridwan HR menambahkan bahwa negara memiliki tugas dalam penyelenggaraan penataan ruang terbagi atas dua bagian, antara lain:<sup>68</sup>

- a. *“Police making*, ialah penentuan haluan negara.
- b. *Task executing*, yaitu pelaksanaan tugas menurut haluan yang telah ditetapkan oleh negara. Dalam pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud di atas, negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada pemerintah dan pemerintah daerah.”

Adanya wewenang pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang yakni:<sup>69</sup>

- a. “Pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi dan kabupaten/kota.
- b. Pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional.
- c. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional.
- d. Kerja sama penataan ruang antarnegara dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarprovinsi.”

Serta terdapat wewenang pemerintah untuk penyelenggaraan penataan ruang wilayah nasional yaitu:<sup>70</sup>

- a. “Perencanaan tata ruang wilayah nasional.
- b. Pemanfaatan ruang wilayah nasional.
- c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional.”

---

<sup>67</sup> Yunus Wahid, *Op.cit*, hlm. 112-113.

<sup>68</sup> Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 13.

<sup>69</sup> Lihat pasal 8 ayat (1) UUPR

<sup>70</sup> Lihat pasal 8 ayat (2) UUPR

Adapun wewenang pemerintah untuk pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional ialah:<sup>71</sup>

- a. “Penetapan kawasan strategis nasional.
- b. Perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional.
- c. Pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.
- d. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.”

Terhadap wewenang dari pemerintah daerah Kabupaten atau Kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah Kabupaten atau Kota ialah:<sup>72</sup>

- a. “Perencanaan tata ruang wilayah Kabupaten/Kota.
- b. Pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten/Kota.
- c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten/Kota.”

#### 4. Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Palu

RTRW ialah hasil perencanaan tata ruang yang merupakan penjabaran strategi dan arahan kebijakan pemanfaatan ruang wilayah Provinsi dan Nasional ke dalam struktur dan pola ruang Kota.<sup>73</sup>

RTRW Kota Palu sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Palu Tahun 2010-2030 mengalami ketidaksesuaian dengan kenyataan sekarang yang mengakibatkan RTRW Kota Palu membutuhkan aturan yang baru. Sehingga dengan pertimbangan tersebut,

---

<sup>71</sup> Lihat pasal 8 ayat (3) UUPR

<sup>72</sup>Yusra Hidayat Rasyid, *Implementasi Kebijakan Penataan Ruang Wilayah Sempadan Sungai Jeneberang Di Kecamatan Somba Opu Kabupaten Gowa*, Skripsi, Universitas Hasanuddin, Makassar, 2017, hlm 22.

<sup>73</sup> Lihat pasal 1 ayat (1) Perda Kota Palu No. 2/2021.

disusun Peraturan Daerah tentang RTRW Kota Palu yang berdasarkan substansi peraturan perundang-undangan terbaru, sesuai dengan Pasal 26 UUPR dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (yang berikutnya disebut UUCK) serta ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan RTRW Provinsi, Kabupaten dan Kota maka RTRW Kabupaten/Kota sebagai panduan dalam menyusun RPJPD, menyusun RPJMD, pengendalian ruang dan pemanfaatan ruang, pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten maupun kota, untuk menciptakan keseimbangan antar sektor, keterpaduan, dan keterkaitan, serta penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi, dan penataan ruang kawasan strategis Kabupaten maupun Kota.<sup>74</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Palu yang menjadi landasan dalam terbentuknya Kota Palu yang terus mengalami perkembangan yang signifikan selama ini akibat dari aktifitas perkotaannya serta akibat dari bencana alam berupa gempa bumi dan tsunami yang terjadi pada tanggal 28 September 2018, yang memiliki dampak tekanan-tekanan atas lingkungan fisik, sehingga

---

<sup>74</sup> Lihat penjelasan atas Perda Kota Palu No. 2/2021.

Kota Palu membutuhkan upaya untuk mencegah serta mengatasi kegiatan yang menimbulkan dampak lingkungan terhadap kelestarian lingkungan. Baik lingkungan fisik maupun sosial budaya, Salah satu upaya yang ditempuh adalah melakukan kegiatan penataan ruang yang mencakup perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, pengendalian pemanfaatan ruang dalam ruang lingkup wilayah Kota Palu yang perencanaannya dituangkan dalam RTRW Kota Palu yang selanjutnya ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Bahwa penataan ruang merupakan kebutuhan yang sangat mendesak dan perlu adanya RTRW yang mengatur semua rencana dan kegiatan pemanfaatannya agar dapat dilakukan secara optimal dengan memperhatikan keserasian, keseimbangan, keterpaduan, ketertiban, kelestarian dan dapat dipertahankan secara terus menerus dan berkelanjutan.<sup>75</sup>

Peran RTRW Kota disusun sebagai alat operasionalisasi dan koordinasi pelaksanaan pembangunan di wilayah di Kota Palu. RTRW Kota Palu nantinya menjadi pedoman untuk.<sup>76</sup>

- a. “penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
- b. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
- c. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah Kota;
- d. perwujudan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan serta keserasian antarsektor;
- e. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi; dan
- f. penataan ruang kawasan strategis Kota.”

---

<sup>75</sup> Lihat penjelasan atas Perda Kota Palu No. 2/2021.

<sup>76</sup> Lihat penjelasan atas Perda Kota Palu No. 2/2021.

Sebagai salah satu Provinsi dengan potensi bencana yang beragam, pengendalian pemanfaatan ruang di Provinsi Sulawesi Tengah sangat penting. Pemanfaatan ruang yang berlandaskan informasi kajian risiko bencana menjadi sebuah keharusan. Disamping itu, penegakan rencana tata ruang melalui arahan pengendalian pemanfaatan ruang diharapkan dapat mencegah timbulnya korban jiwa yang banyak bila terjadi bencana dimasa yang akan datang.<sup>77</sup>

Pasca kejadian bencana, pembinaan kelembagaan penataan ruang daerah perlu dilakukan. Ini bukan hanya pengendalian fungsi-fungsi pemerintah daerah dalam urusan penataan ruang, tetapi juga memastikan instrumen kelembagaan penataan ruang daerah mempertimbangkan risiko bencana di dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang ke depannya.<sup>78</sup>

Selain kegiatan peninjauan kembali RTRW Provinsi, Kabupaten/Kota, dibutuhkan juga penyusunan Peraturan Daerah rencana detail tata ruang. Peraturan Daerah tersebut akan menjadi instrumen operasional RTRW Kabupaten/Kota dalam skala yang lebih besar yaitu skala 1:5000 dan menjadi dasar dalam pemberian

---

<sup>77</sup> Meiske, Marwati Riza dan Sri Susyanti Nur, *Status Hukum Hak Milik Atas Tanah Yang Ditetapkan Sebagai Zona Merah: Studi Kasus Kota Palu*, Jurnal Amanna Gappa, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Vol. 29, No. 1, November 2021, hlm 34.

<sup>78</sup> *Ibid.*, hlm. 34



izin lokasi pemanfaatan ruang. Peraturan zonasi yang juga diatur dalam Peraturan Daerah rencana detail tata ruang menjadi sangat penting untuk membantu pemerintah daerah dalam mengendalikan pemanfaatan ruang (pembangunan), utamanya untuk mengembalikan keadaan seperti semula.<sup>79</sup>

#### **D. Tinjauan Umum Tentang Pencemaran Lingkungan**

##### **1. Pengertian Pencemaran Lingkungan**

Pencemaran lingkungan adalah suatu kondisi yang telah berubah dari bentuk asal pada kondisi yang lebih buruk.<sup>80</sup>

Berdasarkan Pasal 1 ayat 14 UUPPLH, memuat aturan bahwa:<sup>81</sup>

“Pencemaran Lingkungan adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan”

Sementara itu untuk mengukur adanya suatu pencemaran ditetapkan dengan baku mutu lingkungan hidup sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 1 ayat 13 UUPPLH memuat aturan bahwa:<sup>82</sup>

“Baku mutu lingkungan hidup adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup”

Menurut salah satu pakar, Harun M. Husen menjelaskan bahwa pencemaran lingkungan adalah apabila kehadiran unsur

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, hlm. 34

<sup>80</sup> Indang Dewata dan Yun Hendri Danhas, 2018, *Pencemaran Lingkungan*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm 2.

<sup>81</sup> Lihat pasal 1 ayat (14) UUPPLH Nomor 32 Tahun 2009

<sup>82</sup> Lihat pasal 1 ayat (13) UUPPLH Nomor 32 Tahun 2009

asing makhluk hidup, zat, energi atau komponen lainnya masuk ke dalam lingkungan menyebabkan perubahan ekosistem lingkungan yang mengakibatkan merosotnya kualitas lingkungan, sehingga lingkungan tidak berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya secara ekologis. Pencemaran merupakan proses masuknya polutan ke dalam lingkungan yang mengakibatkan turunnya kualitas mutu lingkungan, sedangkan yang dimaksud lingkungan merupakan segala sesuatu yang berada di sekitar kita, baik itu berupa faktor abiotik (benda mati) maupun faktor biotik (mahluk hidup).<sup>83</sup>

Dari beberapa batasan dan pengertian yang disebutkan di atas, disimpulkan bahwa pencemaran lingkungan adalah suatu kondisi lingkungan yang memberikan pengaruh negatif terhadap makhluk hidup yang disebabkan oleh manusia.<sup>84</sup>

Pencemaran disebabkan oleh 4 (empat) hal, yaitu:<sup>85</sup>

- a. “Adanya pencemaran karena lebih besarnya kecepatan produksi suatu zat daripada kecepatan penggunaannya atau degradasinya secara kimia fisik.
- b. Sebab pencemaran karena proses biologi yang membentuk atau mengkonsentrasikan zat pencemar tertentu, jenis-jenis mikroba, misalnya, dapat membentuk zat racun seperti pada tahu bongkrek dan *alfa-toxlin* dalam beberapa bahan makanan manusia atau ternak.
- c. Berdasarkan proses fisika-kimia non biologi.
- d. Terjadinya kecelakaan yang dapat melepaskan zat-zat tertentu ke dalam lingkungan.”

---

<sup>83</sup> Mulida Hayati, *Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat Terhadap Pencemaran Lingkungan Akibat Budidaya Burung Walet*, *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum, Universitas Palangka Raya, Vol. 27, No. 1, Januari 2018, hlm. 41.

<sup>84</sup> Indang Dewata dan Yun Hendri Danhas, *Op.cit.*, hlm. 2.

<sup>85</sup> Mulida Hayati, *Op.cit.*, hlm. 41-42.

## 2. Tata Kelola dan Permasalahan Lingkungan

Lingkungan perlu dilindungi dan dikelola. Sehingga dalam UUPPLH pasal 1 ayat 2 memuat aturan bahwa:<sup>86</sup>

“perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan dan penegakan hukum.”

Sebelumnya, manusia pernah tidak menyadari bahwa lingkungan perlu dilestarikan. Manusia menganggap lingkungan menyediakan segala kebutuhan mereka. Komponen lingkungan yang ada berfungsi untuk memenuhi kebutuhan manusia hanya sebatas itu saja.<sup>87</sup>

Pengelolaan lingkungan dapat diartikan sebagai upaya manusia dalam mengelola lingkungan hidupnya, sehingga kualitas lingkungan memberikan daya dukung optimal untuk tatanan kehidupan manusia mencapai derajat yang lebih tinggi.<sup>88</sup>

Permasalahan lingkungan disebabkan oleh dua akar masalah yaitu:<sup>89</sup>

- a. Kurangnya kesadaran masyarakat akan masalah ini sehingga menyebabkan permasalahan ini terus berlanjut; dan
- b. Kesemrawutan tata kelola lingkungan dan sumber daya alam yang ada di Indonesia.

---

<sup>86</sup> Lihat pasal 1 ayat (2) UUPPLH.

<sup>87</sup> Indang Dewata dan Yun Hendri Danhas, *Op.cit.*, hlm 108.

<sup>88</sup> *Ibid.*, hlm 113.

<sup>89</sup> Kadek Sarna *et al.*, *Op.cit.*, hlm 30.

Ditinjau dari 'kesadaran masyarakat' kurangnya kesadaran lingkungan bagi masyarakat di Indonesia yang menimbulkan terjadinya kerusakan pada lingkungan, seperti kejahatan pada wilayah pesisir misalnya menangkap ikan secara ilegal dengan bom atau racun, merusak ekosistem laut, dan pukat harimau. Rakyat semakin melambung jauh dalam membuang sampah sembarang tempat khususnya di sungai-sungai dan selokan dan kebanyakan merasa tidak bersalah. Begitu halnya yang terjadi pada dunia bisnis yang seakan-akan tidak peduli akan lingkungan seperti melakukan perambahan hutan dan penambangan liar yang terjadi hal ini menyebabkan butuhnya waktu dalam menyelesaikan hal tersebut.<sup>90</sup>

Pada sisi 'tata kelola' di Indonesia ialah contoh paripurna dari jeleknya tata kelola lingkungan (*environmental governance*) baik dari segi aturan, institusi, sampai dengan aparatnya. Dari segi aturan, banyak terjadi ketidaksinkronan aturan pada tataran 'vertikal' (aturan pusat-daerah). Sedangkan pada sisi 'horisontal' banyak sekali aturan antar sektor yang saling tumpang tindih, seperti dalam sektor kehutanan, pertambangan, pertanian, lingkungan dan pertanahan. Kenyataan ini dijadikan alasan oleh para pejabat dan aparat untuk tidak menegakkannya, karena pada

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, hlm 30-31.

saat yang sama mereka bisa memperlakukannya sesuai dengan keinginan mereka di lapangan.<sup>91</sup>

### 3. Perlindungan dan Dampak Pencemaran Lingkungan Yang Ditimbulkan Oleh Budidaya Burung Walet

Terkait dengan kegiatan usaha dalam bidang budidaya burung walet ditengah pemukiman masyarakat, untuk mencegah terjadinya pencemaran lingkungan maka perlu ada aturan yang tegas dalam pengusahaan sarang burung walet. Hal tersebut untuk menjaga daya dukung lingkungan hidup yaitu kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia, makhluk hidup lain, dan keseimbangan antar keduanya, sebagai perwujudan pembangunan berkelanjutan.<sup>92</sup>

Upaya perlindungan terhadap pencemaran, telah diatur melalui Pasal 20 ayat 1 UUPPLH memuat aturan bahwa,<sup>93</sup> “Penentuan terjadinya pencemaran lingkungan hidup diukur melalui baku mutu lingkungan hidup.”

Baku mutu lingkungan adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup , zat energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> *Ibid.*, hlm 31.

<sup>92</sup> Mulida Hayati, *Op.cit.*, hlm 43.

<sup>93</sup> Lihat Pasal 20 ayat (1) UUPPLH Nomor 32 Tahun 2009

<sup>94</sup> Mulida Hayati, *Op.cit.*, hlm 43.

Dalam hal melakukan kegiatan usaha pada dasarnya setiap orang diperbolehkan membuang limbah ke media lingkungan hidup dengan persyaratan sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 20 ayat 3 UUPPLH antara lain:<sup>95</sup>

- a. “memenuhi baku mutu lingkungan hidup;
- b. mendapat izin dari Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.”

Dalam konteks pengusahaan budidaya burung walet, untuk mengendalikan pencemaran perlu melakukan pencegahan dengan menetapkan suatu regulasi. Hal ini menjadi tugas pemerintah baik pusat maupun daerah.<sup>96</sup>

Beberapa dampak yang diakibatkan oleh pencemaran lingkungan dari pengusaha budidaya burung walet, khususnya di sekitar wilayah budidaya, antara lain:<sup>97</sup>

- a. “Kualitas air sekitar budidaya burung walet semakin memburuk, mengakibatkan adanya berbagai penyakit infeksi yang disebabkan oleh air, antara lain: *Cholera* (kolera), *Infectious Hepatitis* (Hepatitis), *Thyroid* (Tipus), dan penyakit lainnya. Penyakit ini disebabkan oleh virus dan bakteri yang berasal dari kotoran manusia maupun hewan. Kotoran Burung walet yang mencemari air sungai, apabila gedung walet berdekatan dengan sungai yang air sungai tersebut dipergunakan penduduk untuk kebutuhan sehari-hari;
- b. Pencemaran udara di lokasi budidaya burung walet, mengakibatkan polusi udara yang dihasilkan dari usaha burung walet adalah pencemaran karena gas metan yang menyebabkan bau yang tidak enak bagi lingkungan sekitar.”

---

<sup>95</sup> Lihat Pasal 20 ayat (3) UUPPLH Nomor 32 Tahun 2009

<sup>96</sup> Mulida Hayati, *Op.cit.*, hlm 43.

<sup>97</sup> *Ibid.*, hlm 50.

Tidak hanya bau yang ditimbulkan burung-burung walet tersebut, melainkan kebisingan yang ditimbulkan dari suara burung walet yang berjumlah ratusan apalagi ribuan bisa memunculkan kendala untuk warga yang berada di sekitar apalagi terhadap pengusaha burung walet yang menambahkan audio/speaker untuk memanggil walet yang berlangsung 24 jam. Dari suara speaker serta suara walet membuat berisik dapat mengganggu kegiatan masyarakat sekitar, terutama pada waktu istirahat dan waktu belajar siswa yang sedang belajar di sekolah bahkan dapat juga mengganggu kegiatan ibadah di mesjid bagi umat islam dan agama lainnya yang berada disekitar budidaya budidaya burung walet.<sup>98</sup>

Dari tingkatan kebisingan yang disebabkan oleh suara burung maupun dari suara speaker yang memanggil burung yang digunakan berbeda-beda tiap gedungnya. Hal ini mengakibatkan ada masyarakat sekitar yang merasa terganggu dan ada pula masyarakat yang tidak merasa terganggu, semua tergantung pada tingkat kepekaan telinga masing-masing manusia. Tetapi apabila suara burung walet tersebut terus menerus (siang dan malam) tidak jarang penduduk yang tinggal di sekitar gedung burung walet tersebut akan merasa terganggu.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> *Ibid.*, hlm 50.

<sup>99</sup> *Ibid.*, hlm 50-51.

## E. Tinjauan Umum Tentang Izin

### 1. Pengertian izin

Definisi izin menurut kamus besar Indonesia adalah<sup>100</sup> “pernyataan mengabdikan tidak melarang dan sebagainya, persetujuan membolehkan”. Istilah mengizinkan mempunyai makna bahwa tidak melarang atau memperbolehkan, secara umum hukum perizinan merupakan hukum yang mengatur hubungan antara warga dengan Negara dalam hal ini adanya warga yang memohon izin. Hukum perizinan berkaitan dengan hukum publik, prinsip izin terkait dalam hukum publik oleh karena berkaitan dengan perundang-undangan pengecualiannya apabila ada aspek perdata yang berupa persetujuan seperti halnya dalam pemberian izin khusus. Izin merupakan perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang diaplikasikan dalam peraturan berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ketentuan perundang-undangan.<sup>101</sup>

Pengertian izin, menurut beberapa para ahli antara lain:

- a. Prajudi Atmosudirjo menyatakan bahwa izin (*vergunning*) adalah penetapan yang merupakan dispensasi pada suatu larangan oleh undang-undang. Pada umumnya pasal undang-undang yang bersangkutan berbunyi, “dilarang tanpa izin dan seterusnya.” Selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan perincian syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan, disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk

---

<sup>100</sup> KBBI Daring, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/izin>, diakses pada tanggal 26 september 2021

<sup>101</sup> Koesnadi Hardjosoemantri, 1989, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 57



pelaksanaan (juklak) kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.<sup>102</sup>

- b. N.M Splet dan J.B.J.M Ten Berge dalam Pudyatmoko bahwa secara umum izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (izin dalam arti sempit). Berdasarkan pendapat tersebut, dalam izin dapat dipahami bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali diizinkan atau diberi izin. Artinya, kemungkinan seseorang atau suatu pihak tertutup kecuali diizinkan oleh pemerintah. Dengan demikian pemerintah mengikatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.<sup>103</sup>

Dengan dilakukan pemberian izin oleh pemerintah khususnya pemberian IMB diharapkan sesuai dengan tujuan izin secara umum dan secara khusus. Secara umum terhadap IMB untuk mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu dan secara khusus guna menjalankan amanat peraturan perundang-undangan yang memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

Menurut A Sutedi, adanya tujuan dari perizinan bisa dari dilihat dua sisi yakni dari segi pemerintahan dan tujuan pemberian izin tersebut:

- a. Untuk melaksanakan peraturan. Apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.
- b. Sebagai sumber pendapatan daerah. Dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi dahulu. Semakin banyak pula pendapatan di bidang retribusi tujuan akhirnya untuk membiayai pembangunan.

---

<sup>102</sup> Prayudi Atmosudirjo, 1983, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 94

<sup>103</sup> Y Sri Pudyatmoko, 2009, *Perizinan, Problem dan Upaya Pembenahan*, Grasindo, Jakarta, hlm. 7

Kedua, dari sisi masyarakat, tujuan pemberian izin adalah 1) adanya kepastian hukum; 2) adanya kepastian hak; 3) untuk mendapatkan fasilitas setelah bangunan yang didirikan mempunyai izin.<sup>104</sup>

Izin juga memiliki beberapa sifat, pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang memiliki sifat diantaranya:<sup>105</sup>

- a. "Izin bersifat bebas adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penertibannya tidak terikat pada aturan dalam hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
- b. Izin bersifat berikat adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penertibannya terikat pada aturan dalam hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauhmana peraturan perundang-undangan mengaturnya.
- c. Izin yang bersifat menguntungkan adalah izin yang mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan.
- d. Izin yang bersifat memberatkan adalah izin yang memberikan beban kepada orang lain atau masyarakat dan mengandung unsur-unsur memberatkan.
- e. Izin yang segera berakhir adalah izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek.
- f. Izin yang berlangsung lama adalah izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya/ masa berlakunya relatif lebih lama
- g. Izin yang bersifat pribadi adalah izin yang isinya tergantung pada sifat/kualitas pribadi dan pemohon izin.
- h. Izin yang bersifat kebendaan, adalah izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek lain."

---

<sup>104</sup> Andrian Sutedi dalam Zulkifli Aspan, 2021, *Amdal, Izin Lingkungan dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Mega Cakrawala, Yogyakarta, hlm 66-67.

<sup>105</sup> *Ibid.*, hlm 67-68

## 2. Izin Mendirikan Bangunan (IMB)

Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri, (yang (berikutnya disebut PERMENDAGRI), Nomor 32 tahun 2010 memuat aturan bahwa:<sup>106</sup>

“Izin mendirikan bangunan adalah perizinan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada pemohon untuk membangun baru, rehabilitasi/renovasi, dan/atau memugas dalam rangka melestarikan bangunan sesuai dengan persyaratan administrasi dan persyaratan teknis yang berlaku.”

Disebutkan lain terkait dengan IMB dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 05/PRT/M/2016 tentang izin mendirikan bangunan gedung Pasal 1 ayat (1) memuat aturan bahwa:<sup>107</sup>

“Izin mendirikan bangunan Gedung adalah perizinan yang diberikan oleh pemerintah daerah kecuali untuk bangunan gedung fungsi khusus oleh pemerintah kepada pemilik bangunan gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administrasi dan persyaratan teknis yang berlaku.”

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, penggunaan izin sebagai sarana atau alat pemerintahan sangatlah penting dan menentukan. Hampir semua tindakan atau tindakan pemerintah, terutama berkaitan dengan penerbitan izin, menjadi sarana penting dalam pengendalian kegiatan masyarakat. Izin yang dikeluarkan pemerintah menjadi dasar warga negara untuk melakukan suatu

---

<sup>106</sup> Lihat pasal 1 angka 5 PERMENDAGRI Nomor 32 Tahun 2010.

<sup>107</sup> Lihat pasal 1 ayat (1) Peraturan pekerjaan umum dan perumahan rakyat Nomor 05/PRT/M/2016.

tindakan atau perilaku yang sebelumnya dilarang dan diizinkan untuk sementara waktu. Izin tersebut sebenarnya juga membatasi tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota masyarakat agar dapat berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh pemerintah misalnya harus sesuai dengan rencana umum tata ruang wilayah (yang berikutnya disebut RUTRW), dan rencana tata ruang umum kabupaten/kota, (yang berikutnya disebut RTRUK).<sup>108</sup>

Pemerintah atau pemerintah daerah dapat mengontrol segala tindakan dan kegiatan warganya melalui instrumen atau fasilitas yang diberikan berupa perizinan. Dengan diwajibkannya warga masyarakat untuk memperoleh izin dari pemerintah untuk melakukan sesuatu kegiatan tertentu misalnya; dengan mendirikan bangunan maka diharuskan memperoleh IMB memungkinkan pemerintah untuk secara langsung memantau dan mengontrol tindakan atau tidakan yang dilakukan oleh warga masyarakat indonesia.<sup>109</sup>

Pada saat mendirikan bangunan gedung, setiap orang atau badan wajib memiliki IMB, yaitu izin yang diberikan oleh kabupaten/kota kepada pemilik bangunan gedung untuk mendirikan, memodifikasi, memperluas, mengurangi, dan/atau memelihara bangunan gedung baru sesuai dengan ketentuan

---

<sup>108</sup> Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 232-233.

<sup>109</sup> *Ibid.*, hlm. 233.

peraturan perundang-undangan dengan syarat teknis yang diberlakukan.<sup>110</sup>

Selanjutnya menurut Sunarto bahwa IMB adalah<sup>111</sup> izin yang dikeluarkan oleh pemerintah kepada yang pemohon izin untuk suatu bangunan gedung dibangun agar rancangan pembangunan dan pelaksanaan bangunan gedung tersebut sesuai dengan nilai-nilai dasar bangunan, nilai luas lantai dan tinggi bangunan yang merupakan kebutuhan manusia dan lingkungan.

Mengenai pelayanan IMB tentunya tidak luput dari tindakan pemerintah terhadap penerbitan IMB yang telah diamanatkan pada peraturan perundang-undangan dan seharusnya menerapkan AUPB dalam pelayanan IMB. AUPB pada pemerintahan Indonesia dirincikan antara lain:<sup>112</sup>

- a. “Asas persamaan;  
Persamaan dalam artian yaitu memelihara persamaan ketika hak memilikinya sama atau terhadap kejadian yang sama dan fakta yang sama, dilakukan hal yang sama pula.
- b. Asas keseimbangan, keserasian, keselarasan;  
Untuk menjamin terciptanya hubungan yang seimbang, serasi serta selaras antara masyarakat dan badan tata usaha negara dari segala aspek.
- c. Asas menghormati dan memberikan haknya setiap orang;  
Terhadap mendapatkan IMB seharusnya setiap rakyat melindungi serta menghormati dari keputusan yang dikeluarkan tersebut.

---

<sup>110</sup> Marihot Pahala Siahaan, 2008, *Hukum Bangunan Gedung Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 22.

<sup>111</sup> Sunarto, 2005, *Pajak Dan Retribusi Daerah*, Amus dan Citra Pustaka, Yogyakarta, hlm. 125.

<sup>112</sup> SF Marbun, 2003, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 285

- d. Asas ganti-rugi karena kesalahan;  
Pada dasarnya masyarakat yang merasa dirugikan baik secara moril serta materiil yang diperoleh dari kesalahan dari badan tata usaha, memiliki kesempatan untuk ganti rugi serta rehabilitasi.
- e. Asas kecematan;  
Dalam penerbitan IMB senantiasa harus mengambil sikap kehati-hatian agar hal ini tidak menimbulkan kerugian dikemudian hari bagi masyarakat.
- f. Asas kepastian hukum;  
Dalam artian, bagi seseorang yang memperoleh IMB keputusan ini berarti tidak boleh dicabut kembali dan Suatu surat keputusan yang dikeluarkan oleh pemangku jabatan tata usaha tidak berlaku surut misalnya surat peringatan bagi mereka yang melanggar IMB.
- g. Asas kejujuran dan keterbukaan;  
Biasa disebut juga dengan asas *fair play* yang memiliki makna bahwa memberikan kesempatan yang sama bagi masyarakat untuk memperoleh informasi yang sebebaskan mungkin.
- h. Asas larangan menyalahgunakan wewenang;  
Kewenangan yang diperoleh pemerintah dari peraturan perundangan-undang agar suatu kewenangan harus sesuai dengan maksud dan tujuan dari wewenang itu sendiri.
- i. Asas larangan sewenang-wenang;  
Tindakan pemerintah harus sesuai dengan amanat dari peraturan perundang-undangan sehingga tidak menimbulkan perilaku yang sewenang-wenang.
- j. Asas kepercayaan atau pengharapan;  
Bahwasanya setiap badan tata usaha negara membuat untuk dipercaya dan pengharagaan bagi seseorang yang berdampak dari tindakan pemerintah.
- k. Asas motivasi;  
Merupakan asas penting dari beberapa asas dari hukum administrasi negara, hal ini untuk mewujudkan keputusan-keputusan pemerintah yang jelas, aktual dan adil bagi kepentingan umum. Asas motivasi untuk seseorang yang berdampak pada putusan berhak mengetahui alasannya.
- l. Asas kepatutan atau kewajaran;  
Tindakan pejabat administrasi seperti petugas penerbitan IMB, seharusnya dalam batas kewajaran begitu pula batas kepatutan serta kepatutan.
- m. Asas pertanggung jawaban;  
Terhadap tindak pemerintah atas penerbitan IMB harus bisa dipertanggungjawabkan, baik secara hukum tertulis

dan tidak tertulis, yaitu asas-asas umum pemerintahan yang baik.

- n. Asas kepekaan;  
Pejabat tata usaha harus memiliki tingkat kepekaan yang tinggi, tanggap serta peduli atas perkembangan situasi di masa sekarang. Apabila sikap pejabat tidak peka atau sensitif dapat menimbulkan kerugian bagi rakyat.
- o. Asas penyelenggaraan kepentingan umum;  
Terhadap asas ini sejalan dengan maksud dan tujuan Indonesia berdasarkan UUD 1945 yaitu untuk menciptakan masyarakat yang adil serta makmur. Oleh karena itu pejabat pemerintah tidak boleh berpihak pada individual saja, harus untuk kepentingan umum/masyarakat.
- p. Asas kebijaksanaan;  
Fungsi dari asas kebijaksanaan ialah untuk mengisi dari kekosongan peraturan, biasanya kebijaksanaan pemerintah yang biasa disebut *beleidregel*, *freies ermessen* / *policy rule* atau aturan kebijaksanaan.
- q. Asas Itikad Baik;  
Setiap kinerja dari badan tata usaha negara harus berlandaskan itikad baik untuk mewujudkan masyarakat yang adil serta makmur. Tujuan dari itikad baik untuk melindungi seluruh masyarakat Indonesia serta tumpah darah yang berlandaskan persatuan.”

### 3. Fungsi dan Manfaat Izin Mendirikan Bangunan

Fungsi dari IMB, agar gedung yang dibangun oleh orang atau badan dapat tersusun dengan rapi serta melengkapi persyaratan, layak untuk digunakan, dan melindungi lingkungan. Upaya melaksanakan rencana pembangunan atau peningkatan kota dan memanfaatkan ruang kota secara maksimal, sepadan dan sinkron agar lahir suasana daerah yang taat dan rapi sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku tentang IMB.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Marianas, *Tinjauan Yuridis Terhadap Perizinan Pembangunan Twin Tower Di Kota Makassar*, Skripsi, Universitas Hasanuddin, Makassar, 2021, hlm. 42

Manfaat IMB untuk masyarakat ialah :<sup>114</sup>

- a. “Bangunan yang mengantongi IMB bisa menaikkan nilai ekonomis bangunan
- b. Bangunan bisa dijadikan sebagai garansi
- c. Dari perspektif legalitas memperoleh perlindungan hukum yang bermakna bahwa pemerintah akan menebus ganti rugi jikalau bangunan berganti fungsi menjadi sarana umum dan bangunan tertimpa pelebaran jalan.”

Penyelenggaraan dari IMB secara efektif dan efisien akan membawa kemanfaatan bagi kepentingan individu, masyarakat dan pemerintah sebagai pengelola dan pengendali dalam penataan ruang, sehingga dalam pelaksanaannya IMB bukan semata-mata aturan yang memaksa masyarakat, tetapi akan merupakan suatu kebutuhan dasar dalam pendirian dan kepentingan bangunan.<sup>115</sup>

#### 4. Persyaratan Permohonan Izin Mendirikan Bangunan

Penyelenggaraan bangunan gedung adalah kegiatan pembangunan bangunan gedung yang meliputi proses perencanaan teknis dan pelaksanaan konstruksi, serta kegiatan pemanfaatan, pelestarian dan pembongkaran.<sup>116</sup> setiap bangunan gedung yang dibangun harus memenuhi persyaratan administratif

---

<sup>114</sup> *Ibid.*, hlm. 43

<sup>115</sup> Muhammad Darwis, *Implementasi Kebijakan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Di Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu Dan Penanaman Modal (KPTSP & PMD) Kabupaten Mamuju Utara*, e-Jurnal Katalogis, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Tadulako, Vol. 3, No. 9, September 2015, hlm. 100

<sup>116</sup> Lihat pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung



dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan gedung.<sup>117</sup>

Persyaratan administratif bangunan gedung antara lain:<sup>118</sup>

- a. "Status hak atas tanah, dan/atau izin pemanfaatan dari pemegang hak atas tanah.
- b. Status kepemilikan bangunan gedung.
- c. Izin mendirikan bangunan gedung."

Setiap orang dalam mengajukan permohonan IMB gedung wajib melengkapi dengan:<sup>119</sup>

- a. "Tanda bukti status kepemilikan hak atas tanah atau tanda bukti perjanjian pemanfaatan tanah.
- b. Data pemilik gedung.
- c. Rencana teknis bangunan gedung.
- d. Hasil analisis mengenai dampak lingkungan bagi bangunan gedung yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan."

Permohonan IMB gedung bagi yang telah disepakati syarat administratif dan teknisnya selanjutnya disahkan bupati atau walikota, teruntuk Ibu Kota Jakarta yang disahkan oleh Gubernur, untuk bangunan gedung fungsi khusus oleh pemerintah dalam bentuk IMB gedung.

Setiap mendirikan bangunan gedung, fungsinya harus sesuai dengan peruntukan lokasi yang ditetapkan dalam RTRW kabupaten/kota, Rencana Detail Tata Ruang Kawasan Perkotaan, (yang berikutnya disebut RDTRKP), dan/atau Rencana Tata

---

<sup>117</sup> Lihat pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

<sup>118</sup> Lihat pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

<sup>119</sup> Lihat pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

Bangunan dan Lingkungan, (yang berikutnya disebut RTBL). Bagi daerah yang belum memiliki RTRW Kabupaten/Kota, RDTRKP, dan/atau RTBL untuk lokasi yang bersangkutan, pemerintah daerah dapat memberikan persetujuan mendirikan bangunan gedung pada daerah tersebut untuk jangka waktu sementara.<sup>120</sup>

Setiap bangunan gedung yang didirikan tidak boleh melebihi ketentuan maksimal kepadatan dan ketinggian yang ditetapkan dalam RTRW kabupaten/kota, RDTRKP, dan/atau RTBL. Persyaratan kepadatan ditetapkan dalam bentuk koefisien dasar bangunan maksimal dan persyaratan ketinggian maksimal ditetapkan dalam bentuk koefisien lantai bangunan dan/atau jumlah lantai maksimal.<sup>121</sup>

Terdapatnya syarat untuk bermohon IMB sebagaimana diamanatkan pada Pasal 9 ayat (2) dan (3) PERMENDAGRI Nomor 32 Tahun 2010 tentang pedoman pemberian izin mendirikan bangunan, antara lain:

a. Syarat Administrasi<sup>122</sup>

- 1) "Tanda bukti status kepemilikan hak atas tanah atau perjanjian pemanfaatan tanah;
- 2) Data kondisi/situasi tanah (letak/lokasi dan topografi);
- 3) Data pemilik bangunan;
- 4) Surat pernyataan bahwa tanah tidak dalam status sengketa;

---

<sup>120</sup> Lihat pasal 18 ayat (1) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

<sup>121</sup> Lihat pasal 20 ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

<sup>122</sup> Lihat pasal 9 ayat (2) PERMENDAGRI Nomor 32 Tahun 2010

- 5) Surat pemberitahuan pajak terhutang bumi dan bangunan (SPPT-PBB) tahun berkenaan; dan
- 6) Dokumen analisis mengenai dampak dan gangguan terhadap lingkungan, atau upaya pemantauan lingkungan (UPL)/upaya pengelolaan lingkungan (UKL) bagi terkena kewajiban.”

b. Rencana teknis<sup>123</sup>

- 1) “Gambar rencana/arsitektur bangunan;
- 2) Gambar sistem struktur;
- 3) Gambar sistem utilitas;
- 4) Perhitungan struktur dan/atau bentang struktur bangunan disertai hasil penyelidikan tanah bagi bangunan 2 (dua) lantai atau lebih;
- 5) Perhitungan utilitas bagi bangunan gedung bukan hunian rumah tinggal; dan
- 6) Data penyedia jasa perencanaan”

## **F. Kerangka Pikir**

Peneliti yang akan mengkaji suatu penelitian dengan judul “Kebijakan Pemerintah Terhadap Pembangunan Rumah Toko Yang Pemanfaatannya Untuk Usaha Peternakan Burung Walet”, memiliki dua variabel utama yaitu (i) variabel tentang kebijakan pemerintah Kota Palu terhadap pembangunan usaha peternakan burung walet dalam mencegah terjadinya dampak lingkungan dan (ii) variabel tentang implikasi hukum terhadap pembangunan rumah toko yang pemanfaatannya digunakan sebagai usaha peternakan burung walet.

Selanjutnya, dalam tinjauan pustaka telah diuraikan teori dan beberapa ketentuan hukum, peneliti menggunakan empat teori dalam penelitian untuk menjawab kedua variabel utama yaitu, Teori Kebijakan,

---

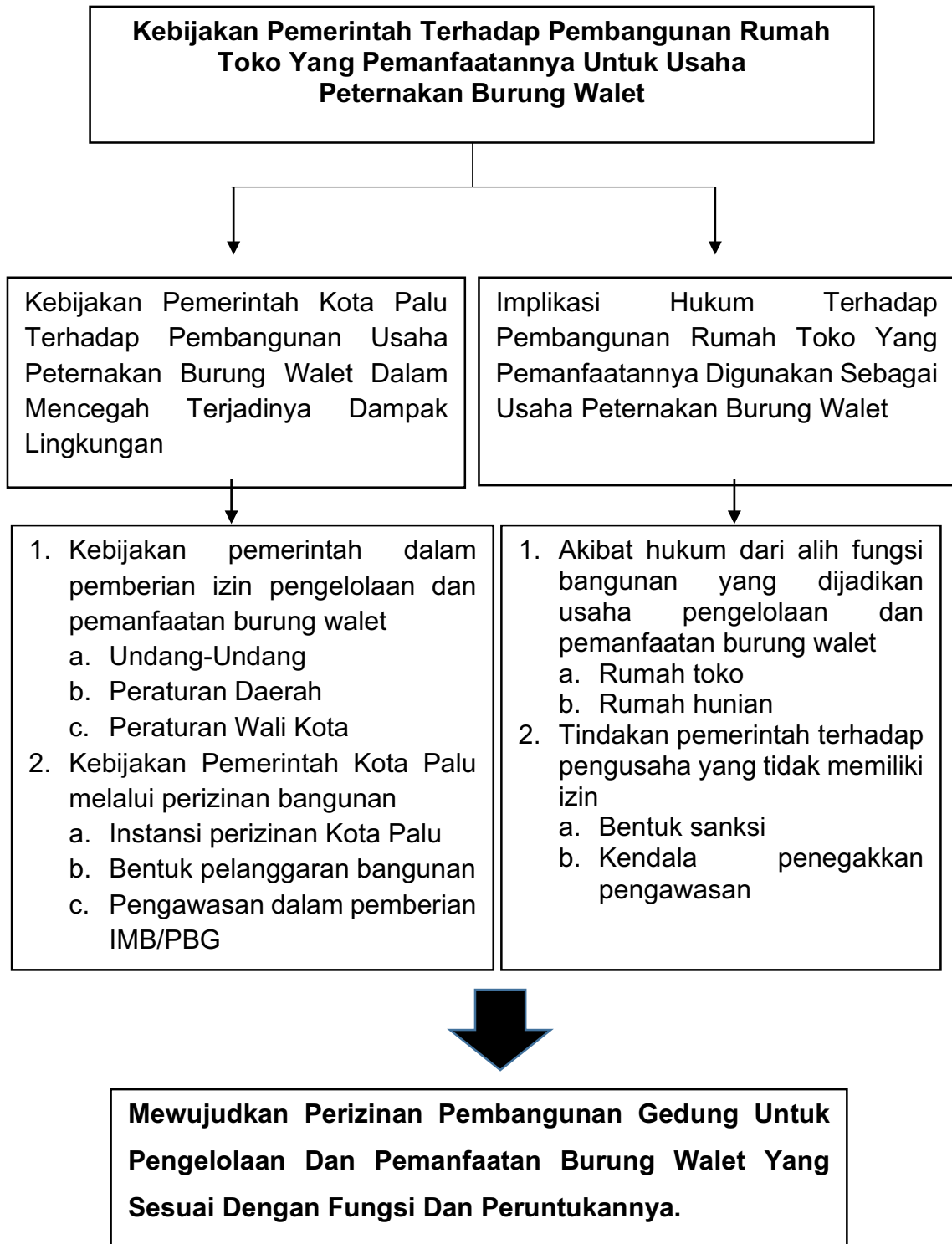
<sup>123</sup> Lihat pasal 9 ayat (3) PERMENDAGRI Nomor 32 Tahun 2010

Teori Pembangunan Berkelanjutan, Teori Perbuatan Melawan Hukum dan Teori Pengawasan. Dari keempat teori tersebut didukung dengan norma atau peraturan hukum yaitu, Pasal 1365 BW, Perda Kota Palu No. 6/2011, Perda Kota Palu No. 10/2012, Perda Kota Palu No. 2/2021 dan Perwali Kota Palu No. 16/2022

Pada variabel tentang kebijakan pemerintah Kota Palu terhadap pembangunan usaha peternakan burung walet dalam mencegah terjadinya dampak lingkungan, peneliti akan menetapkan indikator variabelnya yaitu (i) kebijakan pemerintah dalam pemberian izin pengelolaan dan pemanfaatan burung walet dan (ii) kebijakan pemerintah Kota Palu melalui perizinan. Sedangkan untuk variabel tentang implikasi hukum terhadap pembangunan rumah toko yang pemanfaatannya digunakan sebagai usaha peternakan burung walet, peneliti akan menetapkan indikator variabelnya yaitu (i) akibat hukum dari alih fungsi bangunan yang dijadikan usaha pengelolaan dan pemanfaatan burung walet dan (ii) tindakan pemerintah terhadap pengusaha yang tidak memiliki izin. Dari hubungan kedua variabel tersebut maka tujuan yang hendak dicapai adalah mewujudkan perizinan pembangunan gedung untuk pengelolaan dan pemanfaatan burung walet yang sesuai dengan fungsi dan peruntukannya.

Untuk memberikan gambaran secara umum terkait dengan kerangka pikir pada penelitian ini, serta hubungan antara variabel peneliti, maka dapat dilihat dari bagan kerangka pikir sebagai berikut :

## G. Bagan Kerangka Pikir



## H. Definisi Operasional

Untuk memudahkan pemahaman terhadap variabel dari kerangka pemikiran dalam penelitian ini, peneliti merumuskan definisi operasional sebagai berikut :

1. Kebijakan pemerintah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah tindakan pemerintah Kota Palu dalam mengatasi tindakan pengalihan fungsi ruko yang dijadikan usaha pengelolaan dan pemanfaatan burung walet untuk menciptakan keselarasan tata ruang.
2. Rumah toko yang dimaksud dalam penelitian ini adalah bangunan gendung tingkat dua atau tiga yang dijadikan sebagai usaha peternakan burung walet.
3. Usaha peternakan burung walet yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kegiatan budidaya burung walet yang dilakukan di habitat buatan berupa gedung.
4. Peraturan daerah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan wali kota.
5. Izin yang dimaksud dalam penelitian ini adalah perkenaan dari pemerintah yang telah ditetapkan pada peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan.
6. Instansi perizinan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah lembaga atau kantor yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan izin bangunan gedung di Kota Palu.

7. Pengawasan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah tindakan yang dilakukan instansi tata ruang yang berupa preventif dan regresif
8. IMB/PBG yang dimaksud dalam penelitian ini adalah perizinan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam membangun bangunan gedung sesuai dengan peruntukannya.
9. Implikasi hukum yang dimaksud dalam penelitian ini adalah akibat hukum yang ditimbulkan keterlibatan norma atau peraturan atas ahli fungsi ruko untuk usaha peternakan burung walet di Kota Palu.
10. Ahli fungsi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mengubah atau menambahkan fungsi gedung untuk usaha peternakan walet.