

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemikiran mengenai kesejahteraan sosial sudah ada sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mencerminkan cita-cita dan tujuan mulia Negara, yang menyatakan bahwa bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaannya atas karunia Allah dan keinginan untuk merdeka. Oleh karena itu dibentuklah Pemerintahan Negara Indonesia yang bertujuan membela segenap tumpah darah Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan turut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan penyelenggaraan pembangunan untuk mencapai kemerdekaan seutuhnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kesejahteraan seluruh anggota masyarakat (warga negara) guna terwujudnya tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang adil dan sukses berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yang antara lain meliputi bela negara Indonesia seutuhnya dan seluruh tumpah darahnya, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan turut serta dalam penyelenggaraan negara. tatanan internasional. Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 juga menegaskan

status Indonesia sebagai negara hukum.¹ Serta Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, “bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.”²

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan diharapkan dapat meningkatkan pelayanan masyarakat secara signifikan. Pendelegasian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah memerlukan pengembangan jalur birokrasi yang lebih ringkas dalam pemberian layanan, serta adanya peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam penyediaan layanan dan peningkatan kualitas. Menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, tujuan Penataan Ruang adalah mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berdasarkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional. Hal ini termasuk mencapai keselarasan antara lingkungan alam dan buatan. Serta tercapainya keterpaduan pemanfaatan sumber daya alam dan buatan dengan cara berbayar.

Sesuai Pasal 61 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, setiap orang wajib mengikuti rencana yang telah ditetapkan dalam memanfaatkan ruang. Mengikuti izin penggunaan ruang dari pejabat yang

¹ Helmi, *Hukum perizinan lingkungan hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm.17

² Bambang, *Pemerintahan Suatu Dalam Suatu Kajian Beberapa Perda Tentang Penanaman Investasi Daerah* cet: II, UII, Press Yogyakarta 2016, hlm.41.

berwenang. Mematuhi ketentuan izin. dan Memberikan akses terhadap kawasan milik umum sebagaimana ditentukan oleh undang-undang.

Lebih lanjut, Pasal 61 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyatakan bahwa dalam memanfaatkan ruang, setiap orang wajib: 1) Mematuhi rencana tata ruang yang telah ditetapkan. 2) Penggunaan ruang sesuai dengan izin penggunaan ruang dari personel yang berwenang. 3) Memenuhi ketentuan yang ditentukan dalam persyaratan izin penggunaan lahan. 4) Memberikan akses terhadap kawasan yang menurut undang-undang dinyatakan sebagai milik umum.

Pejabat pemerintah yang berwenang dapat menggunakan IMB, atau izin mendirikan bangunan, sebagai alat hukum administratif untuk mengontrol cara pemilik usaha menjalankan usahanya. Pejabat yang berwenang menguraikan syarat dan ketentuan, berupa arahan atau larangan, yang harus dipatuhi oleh korporasi dalam suatu izin. Karena izin dikaitkan dengan topik hukum tertentu, maka izin dapat dianggap sebagai peraturan di tingkat individu atau standar hukum subjektif. Tujuan preventif dari perizinan adalah sebagai alat untuk menghentikan permasalahan yang timbul dari operasi komersial.³

Pemilik bangunan gedung mendapatkan keuntungan yang besar dengan adanya IMB karena memberikan kepastian hukum mengenai pendirian bangunan yang bersangkutan dan memudahkannya dalam memenuhinya, seperti

³ Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan Di Indonesia*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm.105

pengalihan hak bangunan kepada pihak lain (melalui jual beli, warisan, hadiah, dan lain-lain) untuk menghindari tindakan penindakan jika tidak memiliki IMB. Perencanaan, pengawasan, dan pengendalian pembangunan kota yang ditargetkan semuanya dimungkinkan oleh kemampuan pemerintah dalam mengendalikan pendataan fisik kota.⁴

Dikarenakan kewajiban kepeduliannya terhadap masyarakat, pemerintah secara aktif menyediakan sarana, prasarana, dukungan keuangan, dan kepedulian terhadap manusia, sehingga ikut serta dalam bidang kesejahteraan sosial dan ekonomi serta pelayanan kesehatan. Pemerintah terlibat dalam pembuatan dan penegakan peraturan dan perundang-undangan, termasuk perizinan bagi individu, sebagai akibat dari tanggung jawabnya terhadap peraturan dan dampaknya terhadap masyarakat. Pemerintah memberlakukan pembatasan dan kewajiban terhadap masyarakat melalui berbagai perangkat peraturan, antara lain perizinan dan larangan. Salah satu alat peraturan pemerintah yang paling umum untuk melakukan kontrol sosial adalah izin itu sendiri. Dengan cara ini, ia berfungsi sebagai salah satu alat yang digunakan oleh pemerintah untuk mengatur perilaku dan membuatnya konsisten dengan tujuan yang telah ditetapkan.⁵

Lebih Lanjut dalam penjelasan Pasal 8, Undang-undang Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penataan Ruang dalam pemanfaatan ruang, dapat dijelaskan bahwa

⁴ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm.213.

⁵ Ridhwan H.R. *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm.112-113

pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya serta pemanfaatan ruang diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu indikasi program utama pemanfaatan ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang. Hal ini ditegaskan lebih lanjut sebagai berikut:

Menurut ayat (1), penetapan program pemanfaatan ruang merupakan kegiatan pembangunan yang dilakukan bersama-sama oleh masyarakat dan pemerintah untuk mencapai penataan ruang. Tujuan pada ayat (2) adalah untuk meningkatkan jumlah ruang yang tersedia untuk kegiatan yang lebih intensif dengan memanfaatkan ruang vertikal dan internal. Struktur bertingkat di permukaan tanah dan bawah tanah merupakan contoh penggunaan ruang vertikal. Jaringan jalan bawah tanah, jalur kereta api, dan jaringan utilitas seperti jaringan pipa air bersih dan gas, transmisi listrik, dan telekomunikasi adalah beberapa dari berbagai pemanfaatan ruang di Bumi. Ayat 3 Semua pihak terkait melaksanakan program pemanfaatan ruang.

Pemerintah menggunakan izin sebagai instrumen hukum administratif untuk mengendalikan populasinya. Instrumen administratif diperlukan untuk memelihara kontrol sosial dan memelihara ketertiban masyarakat. Karena pegawai pemerintah bertugas melaksanakan izin-izin ini, jelas dari pelaksanaannya bahwa izin-izin tersebut berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan dan sebagai mekanisme kontrol.

Untuk menentukan lokasi kegiatan pembangunan dalam hal pemanfaatan ruang dan menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di kawasan, pemerintah daerah menggunakan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten sebagai pedoman, sesuai penjelasan Pasal 8 ayat (3). Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Penataan Ruang. dan sekaligus menjadi landasan usulan-usulan yang menjadi pedoman pemanfaatan ruang guna menjamin

pemanfaatan ruang dalam pelaksanaan pembangunan selalu sesuai dengan rencana tata ruang wilayah Kabupaten.

Penerapan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Penataan Ruang diharapkan dapat meningkatkan pelayanan masyarakat secara signifikan. Peralihan kekuasaan dari pemerintah federal ke pemerintah daerah menciptakan peluang baru bagi penyediaan layanan melalui proses birokrasi yang lebih efisien dan memberi mereka kebebasan yang lebih besar untuk bereksperimen dengan cara-cara baru dalam menyediakan dan meningkatkan kualitas layanan.

Banyaknya lembaga pemerintah yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan izin mungkin akan mempersulit beberapa kegiatan untuk mencapai tujuan mereka atau mungkin menghambat pencapaian tujuan tersebut sama sekali. Hal ini menunjukkan bahwa campur tangan pemerintah dalam bentuk aturan perizinan dapat membuat para pelaku kegiatan yang memerlukan izin menjadi bosan, terutama jika kegiatan tersebut memerlukan efisiensi dan kecepatan pelayanan.⁶

Mengenai pelayanan publik, secara umum dalam pelayanan dibutuhkan tenaga dan biaya yang tidak sedikit dari masyarakat untuk menyetujui izin pembangunan gedung. Perlu diingat bahwa masyarakat sering kali perlu mengunjungi banyak kantor pemerintah, yang banyak di antaranya tersebar di seluruh negeri, untuk mendapatkan layanan. Selain itu, database masing-masing

⁶ Ridhwan H.R. *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm.205.

lembaga sering kali berfungsi secara independen dan tidak terhubung satu sama lain secara online, dan prosedur perizinannya bisa memakan waktu. serta kurangnya keterbukaan mengenai prosedur dan biaya yang diperlukan untuk memperoleh izin.⁷

Pasal 13 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 4 Tahun 2014 tentang Izin Mendirikan Bangunan disebutkan bahwa sebelum dimulai rencana mendirikan bangunan oleh seseorang, badan hukum atau instansi yang bersangkutan wajib menyesuaikan atau memilih lokasi sesuai dengan peruntukkan lahan berdasarkan Rencana Umum Tata Ruang Kota di Kabupaten Kudus Dalam pasal 5 Nomor 4 Tahun 2014 Peraturan Daerah Kabupaten Kudus tentang klasifikasi bangunan gedung, disebutkan bahwa:

- (1) Klasifikasi bangunan gedung ditentukan berdasarkan kompleksitas bangunan gedung yang meliputi :
 - a. bangunan gedung sederhana;
 - b. bangunan gedung tidak sederhana; dan
 - c. bangunan gedung khusus.
- (2) Bangunan gedung sederhana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi :
 - a. bangunan gedung sederhana 1 (satu) lantai; dan
 - b. bangunan gedung sederhana 2 (dua) lantai.
- (3) Bangunan gedung tidak sederhana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi :
 - a. bangunan gedung tidak sederhana bukan untuk kepentingan umum; dan
 - b. bangunan gedung tidak sederhana untuk kepentingan umum.

Penataan ruang menyajikan gambaran multi-sektoral, khususnya mengingat konsep otonomi daerah sedang diterapkan. Meskipun memiliki banyak kelebihan dan kekurangan, hal ini merupakan salah satu alat yang tersedia untuk mendekatkan

⁷ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm.120

penerapan perencanaan tata ruang dengan isu-isu lokal, keterlibatan publik yang tulus, dan pengembangan masyarakat. Madani tentang permasalahan tata ruang.⁸

Salah satu faktor yang menentukan iklim ekonomi di wilayah tersebut, selain masalah infrastruktur, adalah persyaratan perizinan. Terkait perizinan, belum terlihat adanya peningkatan kualitas pelayanan selama era otonomi daerah. Faktanya, terdapat pola kenaikan biaya pasca diberlakukannya otonomi daerah.

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

1. prosedur yang sederhana, mudah, dan aplikatif;
2. pelayanan yang cepat, terjangkau, dan tepat waktu;
3. keterbukaan informasi bagi masyarakat dan dunia usaha;
4. aspek rencana tata ruang, kepastian status hukum pertanahan, keamanan dan keselamatan, serta kenyamanan.

Ironisnya tingginya biaya perizinan tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas pelayanan. Banyak pelaku dan pemohon perizinan yang mengeluh karena kekecewaan mereka terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh birokrasi perizinan antara lain tidak adanya transparansi biaya yang harus dikeluarkan dan prosedur, prosedur yang berbelit-belit, tingginya biaya yang harus dikeluarkan.⁹

⁸ *Ibid*, Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, hlm. 180.

⁹ *Ibid*, Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, hlm. 49.

Salah satu permasalahan yang terjadi dan menghambat perkembangan dunia usaha di Indonesia adalah birokrasi seputar perizinan. Selain itu, meskipun otonomi daerah telah berjalan, namun otonomi daerah belum mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau memacu pertumbuhan ekonomi daerah seperti yang diharapkan. Hal ini terlihat dari banyaknya keluhan masyarakat bahwa proses pelayanan Pemerintah Daerah kurang jelas mengenai permasalahan proses pelayanan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁰

Dikemukakan oleh Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Kudus Revlisianto Subekti. Seperti diketahui hingga kini, hanya ada 11 ribuan bangunan yang sudah mengantongi Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Sedang puluhan ribu bangunan lain tak berizin. Kebanyakan bangunan adalah rumah tinggal. Realita di lapangan, kepemilikan IMB baru menjadi persoalan serius jika sang pemilik lahan sedang berhubungan dengan perbankan ketika mengurus peminjaman. Atau persoalan ekonomi lain. Disamping itu juga perlu melakukan sosialisasi kepada masyarakat atau pengusaha yang akan membangun bangunan di Kabupaten Kudus.¹¹

Realitas pelaksanaan fungsi pelayanan pemerintah yang telah dilaksanakan di daerah, khususnya pelaksanaan pelayanan di bidang Izin Mendirikan Bangunan

¹⁰ Juniarso Ridhwan dan Ahmad sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Penerbit Nuansa, Jakarta, 2015, hlm.134.

¹¹ Revlisianto Subekti, "Wawancara Pribadi", Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Kudus, 4 Juni 2023, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Kudus.

di Kabupaten Kudus, tidak berjalan sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat khususnya pemohon IMB, ketidakpuasan pemohon Izin Mendirikan Bangunan biasanya mengeluhkan proses yang berbelit-belit, lamban dalam penanganannya, biaya tinggi, dan kurang cermat, dalam penanganannya. Salah satu contoh Pembangunan tanpa mengindahkan IMB dan Tata Ruang ini termasuk dalam pelanggaran hukum, hal ini berhubungan dengan Undang-Undang No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Pemerintah akan memberikan sanksi hukum yang tegas terhadap pelanggaran ini. Salah satu contoh kasus Satpol PP Kudus dalam menertibkan sebuah tower telekomunikasi dari salah satu provider yang belum memiliki IMB (Izin Mendirikan Bangunan), yaitu Tower yang berada di Desa Honggosoco, Kecamatan Jekulo, Kudus, Jawa Tengah. Ternyata Tower sudah mulai proses pembangunan sebelum ijin keluar, sehingga oleh tim Satpol PP Kabupaten Kudus dilakukan penyitaan barang-barang berupa rangka baja. Serta contoh kasus terbaru yaitu Sengketa Hotel Sato yang terletak di Jalan Pemuda No. 77, Ngangguk, Kramat, Kabupaten Kudus. Akibat pembangunan hotel tersebut, dua rumah warga yang berada persis di samping hotel mengalami kerusakan, mulai dari lantai mengalami retak-retak, atap rumah juga rusak akibat kejatuhan benda dari kegiatan pembangunan hotel tersebut. Rumah dua lantai milik Beni Junaidi yang

bersebelahan dengan tembok hotel tersebut tampak retak dan kusen kaca jendela juga tidak presisi lagi.¹²

Dikarenakan pesatnya pemekaran dan penambahan jumlah penduduk di Kabupaten Kudus, persyaratan sistem yang digunakan untuk memberikan izin mendirikan bangunan diturunkan atau diabaikan sama sekali. Hal ini bertentangan dengan prinsip penataan ruang, serta penatausahaan dan pengawasan terhadap penerbitan izin mendirikan bangunan yang menyimpang dari rencana. Berdasarkan pemikiran di atas, penulis ingin mengetahui dan memahami tentang kebijakan pemerintah Kabupaten Kudus dalam memberikan IMB dengan memperhatikan tata ruang. Oleh karena itu, penulis mengambil judul skripsi “Kebijakan Tata Ruang Di Kabupaten Kudus (Kajian Pada Perizinan Perumahan)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas yang menjadi permasalahan dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Sejauh mana pelaksanaan proses pemberian Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dalam Penataan Ruang Di Kabupaten Kudus?
2. Bagaimanakah pelaksanaan pengawasan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dalam Penataan Ruang Di Kabupaten Kudus?

¹² Owi, "Wawancara Pribadi", Wartawan ISK Kabupaten Kudus, 4 Juni 2023, Kantor Media ISK Kabupaten Kudus.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pentingnya masalah di atas, maka tujuan penelitian ini dirumuskan sebagai berikut.

1. Meneliti dan menjelaskan bagaimana penerapan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dalam Rencana Penggunaan Tanah Kabupaten Kudus.
2. Menjajaki pelaksanaan Pengawasan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk membantu perencanaan ruang tapak Kabupaten Kudus.

D. Kegunaan Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil kajian ini akan menjadi data yang berguna untuk pengembangan kajian hukum, khususnya kajian konstitusional tentang izin mendirikan bangunan.

2. Manfaat Praktis

- a. Bermanfaat bagi pemerintah daerah dan masyarakat yang mengeluarkan izin mendirikan bangunan.
- b. Sumbangan teoretis bagi pengembangan pengetahuan hukum, khususnya bagi pemerintah daerah.

E. Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan dalam skripsi ini terdiri dari V bab, yang masing-masing bab akan berisi sebagai berikut :

BAB 1 : PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan membahas tentang latar belakang, rumus masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika penulisan skripsi

BAB II : TUJUAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan mengulas Tinjauan Umum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Azas-azas Kebijakan Publik, Kebijakan Tata Ruang, Kebijakan Perumahan, Teori Kewenangan, Izin Perumahan, Hukum Rencana Umum Tata Ruang (RUTR).

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini berisi metode-metode yang digunakan dalam penelitian, yaitu Metode Pendekatan, Spesifikasi Penelitian, Metode Pengumpulan Data, Metode Penyajian Data, Metode Analisa Data.

BAB IV : HASIL PEMBAHASAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini akan memuat uraian hasil penelitian dan pembahasan yang akan diteliti yaitu mengenai, penerapan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dalam Rencana Penggunaan Tanah Kabupaten Kudus dan pelaksanaan Pengawasan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk membantu perencanaan ruang tapak Kabupaten Kudus.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini berisi kesimpulan yang merupakan jawaban dari rumusan masalah dan saran yang penulis berikan untuk perbaiki di masa yang akan datang terkait permasalahan yang diteliti.

DAFTAR PUSTAKA

Berisi buku-buku, peraturan perundang-undangan, jurnal karya tulis dan sumber media elektronik yang digunakan dalam penelitian.

LAMPIRAN

