

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemerintah Daerah

Pemerintahan merupakan segala kegiatan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan negara (fungsi negara) dan kemudian pemerintah yang melaksanakan tugas dan kewenangan negara yang terbagi atas arti luas yakni seluruh aparat yang melaksanakan fungsi-fungsi negara, dan arti sempit yang menyangkut aparat eksekutif, yakni kepala pemerintahan dan kabinet⁶.

Pasal 1 angka (2) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2014 yang dimaksud mengenai Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomiseluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Kemudian mengenai Pemerintah daerah itu sendiri tercantum dalam Pasal 1 poin 3 yaitu Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonomi. Dalam hal ini pemerintah daerah memiliki wewenang dalam membuat suatu aturan hukum yang berlaku di masyarakat di mana DPRD membentuk Perda Provinsi bersama Gubernur

⁶ Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik*, Yogyakarta : PT. Grasindo, 1992, hlm : 215-216.

begitupun dengan Kepala Daerah menetapkan Perkada dan keputusan Kepala Daerah demi menciptakan aturan hukum di masyarakat daerah otonom⁷.

Otonomi daerah adalah daerah yang memiliki hak dan wewenang daerah dalam mengurus serta mengatur rumah tangga masing-masing daerah di bawah kedudukan pemimpin daerah atau kepala daerah.⁸ Hal ini tercantum pada UU No. 32 Tahun 2004 yang pada intinya penyelenggaraan pemerintah daerah di bawah pimpinan kepala daerah atas dasar kebijakan yang ditetapkan DPRD dengan bertanggung jawab pula kepada DPRD untuk menjalankan tugas dan kewajibannya. Dalam hal yang berkaitan, bahwa pemerintah daerah menganut menganut asas-asas dalam penyelenggaraan urusan pemerintahnya yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang tercermin pada adanya suatu sistem otonomi daerah.

- a. Asas Desentralisasi, adalah penyerahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan rumah tangganya sendiri dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Asas Dekonsentrasi, adalah sebagai pelimpahan kewenangandari pemerintahan pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administarsi sentral, yang menjalankan pemerintah atas nama pemerintahan pusat, seperti Gubernur, wali kota dan camat.

⁷ Tim Visi Yustisia, *Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya*, PT. Visimedia Pustaka, Cetakan pertama, 2015, hlm. 3 – 7.

⁸ Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik, *Hukum Tata Ruang dalam Kebijakan Otonomi Daerah*, Bandung: Nuansa, 2008, hlm. 115.

- c. Asas Tugas Pembantuan (*medebewind*,) adalah kewenangan pemerintah daerah dalam menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintahan pusat atau pemerintahan daerah yang lebih tinggi kedudukannya.

B. Konsep Tata ruang

Ruang dapat diartikan sebagai wadah atau konsep, yang dikenal juga dengan nama *space* (Inggris), *ruimte* (Belanda), *raum* (Jerman) adalah pada dasarnya merupakan sebagai bidang datar yang pada perkembangannya diartikan sebagai tempat tinggal (*dwelling house*) yang kemudian ditata dengan sebaik-baiknya demi kesejahteraan, kebahagiaan, dan kelestarian umat manusia. Dalam pengertian konsep, ruang terdiri atas unsur atau dimensi yaitu air, bumi dan udara.⁹ Sehingga dalam hal ini ruang memiliki dua konteks yang saling berkaitan yaitu mengenai tata ruang dan penataan ruang.

Tata ruang memuat konteks yang tidak terlepas dari hal perencanaan. Menurut Robinson Tarigan (Tarigan:2010) mendefinisikan beberapa hal mengenai perencanaan yaitu perencanaan merupakan penetapan suatu tujuan dan memilih langkah-langkah yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut. Dijelaskan pula bahwa perencanaan merupakan penetapan suatu tujuan yang dapat dicapai setelah memperhatikan faktor-faktor pembatas dalam mencapai tujuan tersebut. Dan perencanaan merupakan menetapkan suatu tujuan setelah

⁹ Aca Sughandy, Perencanaan Tata Ruang Wilayah Berwawasan Lingkungan sebagai Keterpaduan Pembangunan, *Jurnal Komperensi PSL*, Vol. VII 1987 di Sulawesi Selatan, hlm. 1.

memperhatikan pembatas internal dan pengaruh eksternal, dan memilih serta menetapkan langkah-langkah mencapai tujuan tersebut.¹⁰

Ruang menurut Karmono Mangunsukaryo (1990) dalam bukunya Yunus Wahid (1992), adalah wadah kehidupan manusia beserta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, yang meliputi bumi, air, dan udara sebagai satu kesatuan. Kemudian menurut Sugandhy dalam Yunus Wahid, ruang adalah wujud fisik lingkungan disekitar kita dalam dimensi geografis dan geometris baik horizontal maupun vertikal, yang meliputi daratan, lautan, dan udara beserta isinya, yang secara planologis materinya berarti pemukiman atau habitat dalam hal ini. Dan ruang menurut Pasal 1 butir 1 Undan-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah wadah, yang meliputi ruang darat, laut, dan udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya.¹¹

Pengertian di atas dapat diketahui bahwa ruang pada hakikatnya memiliki kompleksifitas pada penjabarannya. Merupakan hal yang dapat dinilai dan diketahui adanya dengan berorientasikan atas dasar wilayah dan lingkungan yang mencakup unsur darat, laut dan udara demi kelangsungan makhluk hidup. Hal ini dapat menjadi salah satu dasar disorotinya aspek-aspek kehidupan yaitu ekonomi, sosial, dan budaya juga

¹⁰ Dr. H.M. Arba, S.H., M.Hum., *Hukum Ruang dan Tata Guna Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017, hlm. 18.

¹¹ *Ibid*, hlm. 1-2.

berberapa kepentingan berkaitan hal demikian secara vertikal maupun horizontal.

Konsep dasar pemikiran tata ruang salah satunya menurut hukum Indonesia terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Sesuai dengan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, tentang pengertian hak menguasai dari negara terhadap konsep tata ruang, Pasal 2 UUPA memuat wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.¹²

Yunus Wahid memaparkan bahwa hukum tata ruang secara substansial merupakan salah satu sumber hukum material hukum lingkungan dalam arti luas, dan dilihat dari segi tata ruang itu sendiri, hukum tata ruang adalah hukum yang mengatur tentang tata ruang dan penataan ruang secara keseluruhan. Dari pengertian di atas hukum tata ruang memiliki arti dan cakupan yang cukup luas. Dalam hal ini hukum tata ruang merupakan hukum yang mengatur tentang prosedur, proses

¹² Prof. Dr. A. M. Yunus Wahid, SH., *Pengantar Hukum Tata Ruang Edisi Pertama*, Jakarta: Prenada Media Group, 2014 hlm. 58-59.

perencanaan tata ruang dan aspek-aspek yang perlu diperhatikan, serta pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang.¹³

Perencanaan tata ruang pada umumnya dilakukan secara asimetrik, dimana pemerintah dianggap memiliki kewenangan secara legal karena memegang amanat yang yang *legitimate*. Secara administratif dalam penataan ruang terdiri atas penataan wilayah nasional, ruang wilayah nasional meliputi ruang wilayah yurisdiksi dan wilayah kedaulatan nasional yang mencakup ruang darat, laut, dan udara termasuk ruang didalam bumi sebagai satu kesatuan. Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota meliputi ruang darat, ruang laut, ruang udara dan ruang didalam bumi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁴

C. Tinjauan Bencana dan Kawasan Rawan Bencana

Definisi bencana terdapat pada UU No. 24 Tahun 2007, yaitu peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.¹⁵ Suatu bencana dapat berpotensi menjadi penyebab utama timbulnya bencana lainya dalam suatu

¹³ Ibid., Hlm 78.

¹⁴ Prof. Dr. A. M. Yunus Wahid, SH., *Pengantar Hukum Tata Ruang Edisi Pertama*, Jakarta: Prenada Media Group, 2014, hlm. 111.

¹⁵ Djauhari Noor, *Pengantar Mitigasi Bencana Geologi*, Yogyakarta: Penerbit Deepublish, Mei 2014, hlm. 5.

lingkup wilayah tertentu, di mana hal ini dapat dikatakan bahwa kejadian atau suatu peristiwa bencana tersebut saling berkaitan. Misal, bencana gunung api yang mengeluarkan erupsi yang kemudian dilanjut atau bahkan berbarengan dengan gempa yang ditimbulkan.¹⁶

Dalam arti sederhana bencana merupakan hasil dari suatu adanya bahaya, seperti banjir, tanah longsor, gempa bumi, dan sebagainya, yang bersinggungan dengan kondisi atau situasi rentan atau suatu kerentanan dan terjadi di suatu komunitas atau kelompok, sehingga hal terjadinya suatu bencana pada dasarnya adanya interaksi antara kerentanan dan bahaya.¹⁷

Kawasan rawan bencana yang merupakan kawasan atau daerah atau wilayah yang letaknya berdekatan dengan sumber bencana dan atau berpotensi terlanda suatu bencana. Dan selayaknya pula kawasan rawan bencana itu pun di pertegas dengan adanya peta kawasan rawan bencana yang dibuat oleh dinas dari Pemerintahan Daerah sebagai petunjuk tingkat kerawanan bencana dan zonasinya. Kawasan rawan bencana mencakup kawasan rawan letusan gunung berapi, gempa bumi, tanah longsor kawasan rawan gelombang pasang dan kawasan rawan banjir. Dan kawasan rawan bencana pada dasarnya termasuk kedalam kawasan lindung karena kawasan rawan bencana terangkum dalam lingkup

¹⁶ S. Arie Priambodo, *Panduan Praktis Menghadapi Bencana*, Yogyakarta: Kanisius, 2009, hlm. 22.

¹⁷ Amy Imanda, Penanganan Permukiman di Kawasan Rawan Bencana Gerakan Tanah Studi Kasus: Permukiman Sekitar Ngarai Sianok di Kelurahan Belakang Balok, Kota Bukittinggi, *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Vol. 24 No. 2, Agustus 2013, hlm. 142.

perlindungan kawasan bawahan dan perlindungan setempat, yaitu di mana kawasan lindung merupakan wilayah yang telah ditetapkan, dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumberdaya buatan pasal (1 Perbup Sleman No. 20 Tahun 2011). Sehingga dapat di paparkan di mana dalam hal ini, kawasan rawan bencana adalah suatu kawasan atau daerah yang telah ditetapkan sebagai kawasan yang sedikit banyaknya berdekatan dengan titik rawan bencana berdasarkan tingkat kemungkinan dan kerawanan daerah terhadap bencana yang ditinjau dari peta zonasi kawasan rawan bencana.

Kawasan rawan bencana Kabupaten Sleman diatur pada Peraturan Bupati No. 20 Tahun 2011 tentang Kawasan Rawan Bencana Gunung Merapi. Di mana dalam hal ini kawasan rawan bencana di bagi atas tiga (3) tingkatan sesuai pasal 1 Perbup tersebut, yakni:

- a. Kawasan Rawan Bencana (KRB) Merapi III adalah kawasan yang letaknya dekat dengan sumber bahaya yang sering terlanda awan panas, aliran lava, guguran batu, lontaran batu (pijar) dan hujan abu lebat;
- b. Kawasan Rawan Bencan (KRB) Merapi II adalah kawasan yang berpotensi terlanda aliran massa berupa awan panas, aliran lava dan lahar, serta lontaran berupa material jatuhan dan lontaran batu (pijar);
- c. Kawasan Rawan Bencana (KRB) I adalah kaasan yang berpotensi terlanda lahar/banjir dan tidak menutup kemungkinan dapat terkana perluasan awan panas dan aliran laval.

D. Tinjauan Dalam Konsep Mitigasi Bencana

Mitigasi bencana berdasarkan Undang-undang No. 24 Tahun 2007, Bab 1 Ketentuan Umum, Pasal 1 Angka 9 (PP No. 21 Tahun 2008 Bab 1 Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 6, adalah serangkaian Upaya untuk mengurangi risiko bencana, Baik melalui Pembangunan Fisik Maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. Kemudian mitigasi dilakukan untuk mengurangi risiko bencana bagi masyarakat yang berada di kawasan rawan bencana. Secara umum mengenai pengertian mitigasi ditinjau dari PP No. 21 Tahun 2008 pasal 20 ayat (1) adalah pengurangan, pencegahan atau bisa dikatakan sebagai proses mengupayakan berbagai tindakan preventif untuk meminimalisasi dampak negatif bencana yang akan terjadi.

Djauhari Noor (2014) menjelaskan pengertian Mitigasi bencana geologi merupakan pengurangan, pencegahan dan proses mengupayakan berbagai tindakan preventif untuk meminimalisasi dampak negatif terhadap bencana alam geologi. Kemudian dijelaskan pula bahwa mitigasi bencana adalah istilah yang digunakan untuk menunjukkan pada tindakan mengurangi dampak dari suatu bencana yang dapat dilakukan sebelum bencana itu terjadi, termasuk kesiapan dan tindakan-tindakan pengurangan risiko jangka panjang.¹⁸

Kesiapsiapan atau upaya dalam memberikan pemahaman penduduk atas antisipasi bencana yang dalam hal sebagai tahap

¹⁸ Djauhari Noor, *Pengantar Mitigasi Bencana geologi*, Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2014, hlm. 5.

prabencana, melalui pemberian informasi, meningkatkan keiagaan jika terjadi bencana dengan langkah-langkah untuk memerkecil risiko bencana. Penanganan bencana dengan strategi proaktif, di mana dalam hal ini tidak semata-mata tindakan atas pascabencana, melainkan tindakan atau berbagai kegiatan persiapan dalam mengantisipasi kemungkinan terjadi bencana.

Mitigasi bencana diartikan merupakan penanggulangan bencana yaitu kegiatan yang dimaksudkan untuk kepentingan mengantisipasi di mana agar korban jiwa dan kerugian materi yang ditimbulkan dapat dikurangi. Dalam mitigasi bencana dilaksanakan tindakan antisipasif melalui perencanaan tata ruang, pengaturan tata guna lahan, penyusunan data, pemetaan atau penyusunan peta kerentanan bencana, serta pemantauan dan pengembangan lebih lanjut. Hal tersebut didasari atas tindakan meminimalisasi dampak dari bencana.¹⁹

Dalam mitigasi bencana hal ini dibedakan menjadi dua macam mitigasi, yaitu:²⁰

1. Mitigasi Bencana Struktural

Mitigasi bencana struktural merupakan pembangunan berbagai prasarana fisik serta menggunakan pendekatan teknologi terkait dalam upaya meminimalisir kerugian bencana. Seperti halnya rekayasa teknis bangunan tahan gempa, kanal untuk pencegahan banjir, alat pendeteksi aktivitas gunung api, dan lain sebagainya.

¹⁹ Ibid, hlm 6-7.

²⁰ Hermon D., *Mitigasi Bencana Hidrometeorologi*, Padang: UNP Press, 2012, hlm. 47.

Tentunya hal tersebut dilakukan berdasarkan pertimbangan atas kerentanan dan karakteristik bencana di suatu wilayah.

2. Mitigasi Bencana Non-struktural

Mitigasi bencana non struktural atau non fisik merupakan hal yang dikehendaki sebagai upaya meminimalisir kerugian bencana, dalam hal demikian merupakan upaya yang dilakukan selain pembangunan berbagai sarana prasarana fisik. Pembuatan kebijakan dan aturan hukum dari pemerintah, dalam hal ini sebagai legislasi, perencanaan wilayah atau tata ruang, dan asuransi adalah yang termasuk mitigasi non fisik.

Rumusan mengenai tujuan dari mitigasi bencana sebagai berikut:²¹

- a. Bertujuan mengurangi dampak atau risiko yang ditimbulkan oleh bencana khususnya bagi penduduk, meliputi korban jiwa termasuk kematian, kerugian ekonomi, dan kerusakan sumber daya alam;
- b. Sebagai salah satu dasar atau landasan dan pedoman untuk perencanaan pembangunan;
- c. Meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat atau penduduknya dalam strategi menghadapi dan mengurangi dampak atau risiko bencana, demi menciptakan ruang hidup dan mata pencaharian dengan lebih aman.

²¹ Minudin, *Mitigasi Dan Kesiapsiagaan Bencana Alam*, Angkasa Bandung, Bandung, 2013, hlm. 86.

Kesiapsiagaan adalah suatu kondisi di mana mengharuskan untuk siap siaga dan menghadapi krisis, bencana, dan/atau keadaan darurat lainnya yang bertujuan untuk mengantisipasi masalah dengan sumberdaya yang dibutuhkan untuk memberi respon atau suatu tindakan secara efektif sebelum terjadi bencana. Hal yang dapat dipertimbangkan dalam meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:²²

- a. Kebijakan dan peraturan yang memadai;
- b. Unit penanggulangan bencana atau instansi terkait yang bersifat permanen dan spesialis sebagai pemantau dan menjaga kesiapsiagaan masyarakat;
- c. Mengidentifikasi, mengkaji dan memantau terhadap ancaman bencana dengan dasar klasifikasi sumber, kemungkinan korban dan kerugian, gangguan layanan, gangguan kegiatan sosial/ekonomi;
- d. Perencanaan keadaan atau kondisi darurat, melibatkan berbagai organisasi terkait sumberdaya, tanggung jawab dan tugas yang jelas;
- e. Pemanfaatan sumberdaya, dalam hal ini adanya menginventarisasi semua sumberdaya yang ada.

Bencana gunung api merupakan probabilitas atau kemungkinan peristiwa yaitu suatu kawasan yang dipengaruhi oleh kehancuran gunung api dalam perioda waktu tertentu namun bersifat intrinsik, artinya yaitu

²² Zulaikha dkk, Kesiapsiagaan Masyarakat Di Kawasan Rawan Bencana (KRB) III Desa Glagaharjo Kecamatan Cangkringan Dalam Menghadapi Bencana Erupsi gunung Merapi, Yogyakarta, *Jurnal Pendidikan Geografi UNY*, Vol. 10, No. 1, 2016, hlm. 5-6.

peristiwa meletusnya tidak dapat dihindari.²³ Oleh sebab itu penting dirumuskan mitigasi bencana, kesiapsiagaan, dan peringatan dini. Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi termasuk instansi daerah terkait, memiliki peranan prakejadian yaitu meliputi langkah-langkah penilaian risiko bencana, pembuatan peta risiko, pemetaan kawasan rawan bencana, dan simulasi skenario bencana. Kemudian pada fase kritis kondisi kawasan meliputi harus dilakukan tindakan operasional yaitu pemberian peringatan dini, meningkatkan komunikasi dan prosedur pemberian segala informasi, dan menyusun rencana tanggap darurat termasuk mendefinisikan perkiraan akhir dari fase kritis tersebut.²⁴

E. Pengertian Bangunan

Definisi bangunan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah sesuatu yang didirikan atau sesuatu yang dibangun yaitu seperti rumah, gedung, menara. Dalam hal ini berkaitan pula pada bangunan permanen dan bangunan semi permanen. Bangunan permanen adalah bangunan yang dibuat dari bahan bangunan yang tahan lama dan kuat seperti baja dan batu bata. Dan bangunan semi permanen adalah bangunan yang dibangun dari bahan bangunan beton, batu, batu, dan bahan-bahan yang mudah rusak seperti papan, bambu, dan sebagainya.

²³ Arlyandy Pratama, dkk, Pemodelan Kawasan Rawan Bencana Erupsi Gunung Api Berbasis Data Penginderaan Jauh, Semarang, *Jurnal Geodesi Undip*, Vol. 3, No. 4, 2014, hlm. 118.

²⁴ Agus Setio Widodo, Analisis Jejaring Pengurangan Risiko Di Kawasan Rawan Bencana (KRB) Gunung Slamet, Tegal, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 2, No. 1, 2017, hlm. 9-10.

Bangunan menurut Dian Ariestadi (2008) adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukan baik yang di atas atau di bawah tanah dan menyatu dengan tempat kedudukan di air.²⁵Dalam aturan hukum terkait, bangunan di istilahkan pada bangunan gedung. Di mana Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 5 Tahun 2010 tentang Bangunan Gedung dan Perda Kabupaten Sleman No. 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah no. 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung mendefinisikan bahwa bangunan gedung merupakan wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.

Secara garis besar bangunan adalah sesuatu yang berwujud fisik yang di dirikan dan atau dibangun diatas dataran dengan ketentuan hasil konstruksi yang difungsikan demi berbagai kebutuhan manusia. Notabene fungsi dari pada bangunan gedung itu sendiri meliputi:

1. Bangunan gedung fungsi hunian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi bangunan untuk rumah tinggal tunggal, rumah tinggal deret, rumah susun, perumahan, dan rumah tinggal sementara.
2. Bangunan gedung fungsi kegiatan keagamaan meliputi masjid, gereja, pura, wihara, dan kelenteng.

²⁵ Dian Ariestadi, *Teknik Struktur Bangunan Jilid 2*, Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 2008, hlm. 1.

3. Bangunan gedung fungsi kegiatan usaha meliputi bangunan gedung untuk perkantoran, perdagangan, perindustrian, perhotelan, wisata dan rekreasi, terminal, dan penyimpanan.
4. Bangunan gedung fungsi kegiatan sosial dan budaya meliputi bangunan gedung untuk pendidikan, kebudayaan, pelayanan kesehatan, laboratorium, dan pelayanan umum.
5. Bangunan gedung fungsi khusus meliputi bangunan gedung yang fungsinya mempunyai tingkat kerahasiaan tinggi untuk kepentingan nasional atau yang penyelenggaraannya dapat membahayakan masyarakat di sekitarnya dan/atau mempunyai risiko bahaya tinggi.

Fungsi dari bangunan gedung dapat memilikilebih dari satu fungsi dan dimungkinkan juga untuk perubahan fungsi tapi dengan ketentuan tertentu yaitu :

1. Perubahan fungsi bangunan gedung harus mendapatkan persetujuan dan penetapan kembali oleh pejabat yang ditunjuk Bupati sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Perubahan fungsi bangunan gedung diusulkan oleh pemilik dan tidak boleh bertentangan dengan peruntukan lokasi yang diatur dalam rencana tata ruang;
3. Perubahan fungsi bangunan gedung harus diikuti dengan pemenuhan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang dipersyaratkan untuk fungsi bangunan gedung yang baru.

F. Persyaratan Bangunan Gedung

Pendirian atau pembangunan gedung harus terdapat persyaratan-persyaratan yang sesuai dengan aturan hukum terkaait, di mana hal ini sebagai bentuk taat hukum dan aturan, serta demi keselarasan tata ruang yaitu perlindungan, keamanan, pengelolaan sumber daya alam, fungsi dan tujuan bersama. Oleh karen persyaratan-persyaratan itu sendiri meliputi persyaratan administrasi dan persyaratan teknis yang sesuai fungsi bangunan tersebut.

Untuk persyaratan administrasi bangunan gedung ini meliputi:

1. Status Hak atas Tanah atau Izin Pemanfaatan.

Syarat status hak atas tanag atau izin pemanfaatan adalahsyarat di mana adanya hak yang memberikan wewenang kepada seseorang yang mempunyai hak (dalam hal ini antara pemilik bangunan gedung dengan pengguna bangunan gedung) untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah tersebut dengan diberlakunya batas-batas menurut undang-undang.

2. Status Kepemilikan Bangunan Gedung

Status kempilikan bangunan gedung adalah syarat di mana yang menunjukkan secara sah di mata hukum siapa yang dalam hal ini sebagai pemilik bangunan yaitu orang, badan hukum, kelompok orang, atau perkumpulan.

3. Izin Mendirikan Bangunan Gedung

Persyaratan izin mendirikan bangunan gedung adalah syarat di mana adanya perizinan yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten kepada pemilik bangunan untuk membangun bangunan baru, mengubah bangunan, memperluasnya, mengurangi dan/atau merawat bangunan sesuai persyaratan dan aturan hukum yang berlaku.

4. Sertifikat Laik Fungsi

Persyaratan sertifikat laik fungsi (SLF) adalah suatu syarat di mana adanya suatu sertifikat yang diterbitkan oleh pemerintah daerah guna menunjukkan dan menyatakan kelaikan dalam kata lain yaitu kelayakan ataupun kepastian fungsi suatu bangunan gedung secara administrasi maupun teknis, sebelum pemanfaatannya.

Disamping itu terdapat persyaratan teknis bangunan gedung, diantaranya:

1. Persyaratan Tata Bangunan

Persyaratan tata bangunan dan lingkungan merupakan syarat kelengkapan dasar fisik yaitu tata bangunan dan lingkungan yang memungkinkan fungsi sebagaimana mestinya yaitu mengenai kepadatan lingkungan, lahan sebagai parkir, lahan pedagang informal, resapan air hujan, dan lain sebagainya karena hal ini berkesinambungan terhadap di mana bangunan itu berdiri atau dibangun. Dan juga pada dasarnya tata bangunan tidak lepas dalam lingkup lingkungan sehingga dapat dikenal dengan (SKTBL) Surat Keterangan Tata Bangunan dan Lingkungan di mana dalam hal ini

adalah keterangan yang menunjukkan tentang persyaratan tata bangunan dan lingkungannya yang berlaku pada lokasi atau kawasan tertentu yang diperuntukan kegiatan dalam pembangunan fisik dengan dampak kecil terhadap struktur ekonomi, sosial budaya dan lingkungan. Dalam persyaratan tata bangunan ini memuat persyaratan tertentu yang terpisah namun dengan satu kesatuan yang sama antara lain, persyaratan peruntukan dan intensitas bangunan gedung, arsitektur bangunan gedung, dan pengendalian dampak lingkungan.

2. Persyaratan Keandalan Gedung

Persyaratan keandalan gedung adalah suatu persyaratan yang menunjukkan kondisi dan kriteria suatu bangunan gedung haru memuat syarat keamanan, keselamatan, kenyamanan dan kemudahan. Pada dasarnya persyaratan keandalan bangunan gedung diatur kedalam masing perda wilayah, namun memiliki konstruksi aturan hukum yang tidak jauh beda yaitu mengatur hal yang berkaitan dengan keandalan bangunan gedung. Serta dari pada itu pada umumnya keandalan bangunan gedung dibagi atas dua hal yakni keandalan secara teknis yang mencakup persyaratan spesifikasi teknis proses desain dan proses konstruksi dan keandalan secara administrasi.²⁶

Keandalan administrasi dan teknis, menurut Frederick S. Dan Jonathan Ricketts (1994, p. 137), mengenai keandalan bangunan gedung

²⁶ Manlian Ronald A. Simanjuntak dan Bernard, Identifikasi Variabel Penting Keandalan Bangunan Gedung di Kota Serang, *Jurnal Ilmiah Media Engineering*, Vol. 3, No. 3, September 2013, hlm. 186.

secara administrasi mencakup kelengkapannya, seperti surat izin, pembayaran pajak, perawatan, sertifikat kepemilikan, keamanan, perubahan, persetujuan gambar rencana, dan beban yang diizinkan pada suatu bangunan. Sedangkan mengenai keandalan teknisnya mencakup komponen struktur, pencahayaan, ventilasi, alat transportasi vertikal, pemipaan, dinding, tembok, dan pintu.²⁷

G. Perizinan Bangunan Gedung (IMB) Izin Mendirikan Bangunan

Perizinan merupakan salah satu bentuk campur tangan penguasa atau pemerintah terhadap aktivitas warga atau masyarakat yaitu sebagai salah satu bentuk mencampuri, mengarahkan dan pengendali berbagai aktivitas dan sepak terjang warganya. Menurut Mr. N. M. Spelt dan Prof. Mr. J.B.J.M. ten Berge, izin adalah suatu bentuk persetujuan dari penguasa berdasar pada undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan pelarangan perundang-undangan.²⁸ Dari pengertian tersebut dapat diartikan bahwa pemerintah andil dalam mengikat atas kegiatan dilakukan oleh orang/individu ataupun pihak yang bersangkutan, bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu dalam hal yang berkaitan atau dalam suatu konteks tertentu kecuali atas izin dari pemerintah.

Menurut Van der Pot, Izin adalah keputusan yang memperbolehkan atau memperkenankan atas dilakukannya perbuatan yang

²⁷ Ibid hlm. 186.

²⁸Mr. N.M. Spelt dan Prof. Mr. J.B.J.M. ten Berge, disunting oleh Dr. Philipus M. Hadjon, SH, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Penerbit Yuridika: Surabaya, hlm. 2-3.

prinsipnya tidak dilarang oleh pembuat peraturan. Kemudian menurut Prajudi Atmosudirdjo, izin (*vergunning*) adalah penetapan yang merupakan dispensasi pada suatu larangan oleh undang-undang. Pada hal tersebut larangan diikuti dengan syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang kemudian harus dipenuhi oleh pemohon untuk mendapat pembebasan atau pengecualian atas larangan terkait (dispensasi) dari larangan tersebut dengan disertai suatu penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan kepada instansi atau pejabat terkait.²⁹ Dengan demikian pada dasarnya masing-masing pengertian di atas izin tidak terlepas pada bentuk administrasi pemerintah dalam hal terkait pemerintah daerah demi membatasi kegiatan warganya atau masyarakatnya dalam hal yang tidak diperkenankan oleh pemerintah. Tentunya hal tersebut diikuti dengan peraturan dan undang-undang yang jelas dan terdokumen sebagai tanda keabsahan kegiatan atau tindakan di mata hukum.

Pada penelitian terkait, menyangkut mengenai izin pada pembangunan gedung atau tata bangunan. Nurachma (2013) memaparkan bahwa IMB atau Izin Mendirikan Bangunan adalah Perizinan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada pemohon untuk membangun baru, rehabilitasi/renovasi, dan/atau memugar dalam rangka melestarikan bangunan sesuai persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku, dengan fungsi bangunan gedung yang meliputi fungsi hunian,

²⁹ Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan Problem Dan Upaya pembenahan*, Jakarta: Grasindo, 2009, hlm. 7.

keagamaan, usaha, sosial dan budaya, serta fungsi khusus.³⁰ Serta dalam bukunya, Gatut Susanta (2013) IMB adalah surat izin mendirikan bangunan yang diterbitkan oleh Dinas Tata Kota dan Tata Bangunan yang wajib dimiliki oleh pemohon untuk mendirikan bangunan di dalam wilayah administratif kota dan IMB diberikan dengan tujuan penataan bangunan yang sesuai dengan tata ruang kota/kabupaten. Lebih lanjut dijelaskan pula yaitu mendirikan bangunan yang adalah pekerjaan mengadakan bangunan seluruhnya atau sebagian termasuk menggali, merakan tana, menimbun, memperbaiki/merenovasi, dan menambal bangunan.³¹

Imam Koeswahyono menjelaskan Izin Mendirikan Bangunan adalah izin yang menelaah kelayakan struktur bangunan melalui penelaahan rancangan rekayasa bangunan, rencana tapak ditiap blok yang diperuntukan khusus bangunan skala besar dan/atau rancangan arsitektur tiap persil berupa koefisien dasar bangunan (KDB) dan koefisien luas bangunan (KLB), dan instansi yang mengeluarkan yaitu Dinas Pengawasan Pembangunan Kabupaten/Kota atau Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten/Kota.³² Dalam hal ini pada dasarnya sesuai pemaparan di atasnya secara *universal* namun dengan pendekatan konsepsional.

³⁰ Much. Nurachmad, S.T., M.Hum., *Pedomanan Mengurus Surat Perizinan dan Dokumen Secara Legal Formal*, Yogyakarta: Medpress Digital, 2013, hlm. 139.

³¹ Ir. Gatut Susanta, *Panduan Praktis Menghitung Anggaran Membangun Rumah*, Jakarta: Griya Kreasi Penebar Swadaya Grup, 2013, hlm. 81.

³² Dr. Imam Koeswahyono, SH., M.Hum, *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penatagunaan Ruang Di Indonesia*, Malang: UB Press, 2012, hlm. 86.

IMB memiliki titik fokus di mana pemerintah daerah, kepada instansi terkait memberikan masyarakat yang dalam hal ini pemohon IMB untuk memfasilitasi secara administratif berupa izin sebagai identitas keabsahan hukum yang dalam hal ini menyangkut dengan bangunan gedung oleh masyarakat tersebut berdasarkan penelaahan fisik bangunan gedung beserta lingkungan sekitar. Tentunya izin tersebut turun berdasarkan persyaratan yang telah ditentukan sesuai aturan hukum terkait dan demi tujuan penataan bangunan yang sesuai dengan tata ruang kota/kabupaten.

Henry S. Siswosoediro merumuskan adanya persyaratan umum mengenai Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yaitu³³:

1. Bangunan atau rumah yang didirikan harus sesuai dengan peruntukan Rencana Tata ruang Kota/Kabupaten.
2. Luas bangunan sesuai dengan ketentuan BCR (Building Coverage ratio), Yaitu perbandingan anatar luas (tutuan yang tidak resap air) dan total luas resapan lahan.
3. Garis Sepedan Bangunan (GSB) merupakan jarak ruas jalan dengan bangunan terluar, yaitu jalan provinsi 25 meter, jalan kabupaten 13 meter, jalan penghubung 13 meter, jalan lokal 8 meter.
4. Tinggi bangunan tidak lebih dari aturan yang telah ditentukan ketentuan tata ruang, kecuali telah dilakukan pengkajian teknik terlebih dulu atau adanya izin khusus.

³³ Henry Siswosoediro, *Panduan Praktis Mengurus Surat-surat Perizinan*, Jakarta: Visi Media, 2008, hlm. 9.

Ditinjau bahwa persyaratan tersebut merupakan persyaratan yang masih dalam lingkup umum atau *universal*. Sehingga lebih lanjut diatur mengenai peraturan yang lebih sempit, di mana peraturan daerah dibuat untuk mengatur daerahnya sesuai dengan batasan kewilayahan dan keabsahan pemberlakuan.

H. Tinjauan Umum Tentang Sanksi

Sanksi merupakan hal yang identik dengan kata hukuman, di mana dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dirumuskan sebagai alat pemaksa yaitu memaksa menegakan hukum atau mengindahkan norma-norma hukum. Dalam arti yuridis sanksi bersifat faktual, yaitu suatu tindakan yang melanggar peraturan disusul dengan tindakan yang telah ditentukan. Sederhananya dikaitka dengan hal yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan atau dilarang.³⁴

Sanksi pada umumnya merupakan alat pemaksa agar seseorang menaati norma-norma yang berlaku (Kanter dan Sianturi, 1982: 29). Dan tidak lain merupakan reaksi, akibat, dan konsekuensi pelanggaran kaidah sosial (Sudikno, 1986: 9). Sifat hakikat sanksi secara konvensional dibedakan antara sanksi positif yaitu merupakan imbalan dan sanksi negatif yaitu berupa hukuman, sehingga akibat pada perilaku serta mertaakan mengikutinya (Soekanto, 1985: 82). Kemudian sanksi terhadap pelanggaran tatanan hukum dalam aturan pemerintah ini bersifat memaksa

³⁴ Dr. Theo Huijber, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius, 1995, hlm. 47.

merupakan perbedaan dengan pelanggaran terhadap tatanan lainnya (Arrasyid, 2000: 23).³⁵

Penjelasan pengertian di atas, dapat dirumuskan, bahwa sanksi merupakan hal yang tidak dapat dihilangkan dari tatanan aturan hukum yang notabeneanya dalam hal ini aturan yang turunnya dari pemerintah, yang mengikuti setelah adanya tindak pelanggaran atas aturan tersebut atau terkait. Ditunjukan sebagai akibat atau konsekuensi dari suatu tindak pelanggaran atau penyimpangan yang telah terkodefikasi dan/atau dirumuskan secara materil kedalam suatu kitab dan peraturan perundang-undangan.

³⁵ Prof. Dr. Hambali Thalib, S.H., M.H., *Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan: Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*, Edisi pertama, cetakan ke-3, Jakarta: Kencana, 2011, hlm. 11.