

BAB II

TINJAUAN TENTANG IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN, PAKSAAN PEMERINTAH DAN KAWASAN RAWAN BENCANA

A. Tinjauan Tentang Perizinan

1. Pengertian Perizinan

“Izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Hal ini dikarenakan pemerintah menggunakan izin sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warganya agar mau mengikuti cara yang dianjurkan oleh pemerintah guna mencapai tujuan yang konkrit”.¹

“Tidak mudah memberikan definisi apa yang dimaksud dengan izin”.² “Hal tersebut sama dengan yang berlaku di negeri Belanda, bahwa sangat sukar membuat definisi untuk menyatakan pengertian izin itu”.³

Hal tersebut disebabkan karena antara para pakar tidak terdapat persesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berlainan terhadap obyek yang didefinisikannya. Sukar memberikan definisi bukan berarti tidak terdapat definisi, bahkan ditemukan sejumlah definisi yang beragam. Sebelum menyampaikan beberapa definisi izin dari para pakar, terlebih dahulu dikemukakan beberapa

¹ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 46.

² Sjachran Basah, *Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi*, makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan, Unair, Surabaya, 1995. hlm. 1-2.

³ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1988, hlm. 11.

istilah lain yang sedikit banyak memiliki kesejajaran dengan izin yaitu dispensasi, konsesi, dan lisensi.

“Dispensasi ialah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut”.⁴ “Prins mengatakan bahwa dispensasi adalah tindakan pemerintahan yang menyebabkan suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu hal yang istimewa”.⁵

Dispensi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, jadi dispensasi berarti menyisihkan pelarangan dalam hal yang khusus. Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Sedangkan konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar dimana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas dari pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsesionario (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.⁶

⁴ *Ibid*, hlm. 186.

⁵ Prins dan Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Pramita, Jakarta, 1993, hlm.72.

⁶ Ateng Syafrudin, *Perizinan Untuk Berbagai Kegiatan*, makalah tidak dipublikasikan, hlm. 1.

Bentuk konsesi terutama digunakan untuk berbagai aktivitas yang menyangkut kepentingan umum, yang tidak mampu dijalankan sendiri oleh pemerintah, lalu diserahkan kepada perusahaan-perusahaan swasta.⁷

Utrecht mengatakan bahwa kadang-kadang pembuat peraturan beranggapan bahwa suatu perbuatan yang penting bagi umum, sebaik-baiknya dapat diadakan oleh suatu subyek hukum partikelir, tetapi dengan turut campur dari pihak pemerintah. Suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan yang bersangkutan mengadakan perbuatan tersebut, memuat suatu konsesi.⁸

“Di dalam Kamus Istilah Hukum, izin dijelaskan sebagai, perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan 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”.⁹

“Izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh”.¹⁰ “Dengan kata lain, sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkrit”.¹¹ Menurut Sjachran Basah, “izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto

⁷ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 151.

⁸ Utrecht, *op.cit.*, hlm. 187.

⁹ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 152.

¹⁰ Ateng Syafrudin, *op.cit.*, hlm. 1.

¹¹ Ridwan, *loc.cit.*

berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan”.¹²

“Bilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin”.¹³

“Izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang”.¹⁴

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Ini adalah paparan

¹² Sjachran Basah, *op.cit.*, hlm. 3.

¹³ Utrecht, *op.cit.*, hlm. 187.

¹⁴ Bagir Manan, *Ketentuan-ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau Dari Perspektif UUD*, makalah tidak dipublikasikan, Jakarta, 1995, hlm. 8.

luas dari pengertian izin. Izin (dalam arti sempit) adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya. Pada pokok izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu.¹⁵

Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi sebagai pengarah, atau untuk mengemudikan tingkah laku warga. Perizinan juga dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Izin dikeluarkan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti kemauannya dalam memberikan pelayanan kepada umum sesuai dengan asas keabsahan dalam bertindak. Asas keabsahan bagi pemerintahan berfungsi sebagai norma pemerintahan.

¹⁵ Spelt dan ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 2-3.

Tipe norma dapat dibedakan antara norma kelakuan dan meta normen. Asas keabsahan sebagai norma pemerintahan termasuk tipe meta normen, yaitu *bevoegdheidsnormen*.¹⁶

Dibandingkan secara sekilas, pengertian izin dengan konsesi itu tidak berbeda. Masing-masing berisi perkenan bagi seseorang untuk melakukan suatu perbuatan tertentu. Dalam pengertian sehari-hari kedua istilah itu digunakan secara sama, bahkan pengertian izin dan konsesi keduanya digunakan untuk suatu bentuk hukum yang sama, pemegang izin disebut juga konsesionaris.¹⁷

Pada hakikatnya antara izin dengan konsesi itu tidak ada suatu perbedaan yuridis. Sebagai contoh, suatu izin untuk mendapatkan batu bara menurut suatu rencana yang sederhana saja dan akan diadakan atas ongkos sendiri, tidak dapat disebut konsesi. Tetapi suatu izin yang diberikan menurut undang-undang tambang Indonesia untuk mendapatkan batu bara adalah suatu konsesi, oleh karena izin tersebut mengenai suatu pekerjaan yang besar dan pekerjaan yang besar itu akan membawa manfaat bagi umum. Jadi konsesi itu suatu izin pula, tetapi izin mengenai hal-hal yang penting bagi umum. Meskipun antara izin dan konsesi ini dianggap sama, dengan perbedaan yang relatif, akan tetapi terdapat perbedaan karakter hukum.¹⁸ Izin adalah

¹⁶ Nur Aisyah, "Strategi Implementasi Perizinan dan Sanksi Administratif sebagai Pembatasan Terhadap Kebebasan Bertindak", *jurnal samudra keadilan*, Volume 12, Nomor 1, Januari-juni 2017

¹⁷ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 154.

¹⁸ Ivan Fauzani Raharja dan Ratna Dewi, "Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan", *jurnal penelitian* Volume 15, Nomor 2, Hal. 31-40, Juli – Desember 2013

sebagai perbuatan hukum bersegi satu yang dilakukan oleh pemerintah, sedangkan konsesi adalah suatu perbuatan hukum bersegi dua, yakni suatu perjanjian yang diadakan antara yang memberi konsesi dengan yang diberi konsesi. Dalam hal izin tidak mungkin diadakan perjanjian, oleh karena tidak mungkin diadakan suatu persesuaian kehendak. Dalam hal konsesi biasanya diadakan suatu perjanjian, yakni perjanjian yang mempunyai sifat sendiri dan yang tidak diatur oleh seluruh peraturan-peraturan KUH Perdata mengenai hukum perjanjian.¹⁹

Izin merupakan suatu tindakan hukum sepihak, sedangkan konsesi adalah kombinasi dari tindakan dua pihak yang memiliki sifat kontraktual dengan izin, yang dalam pembahasan hukum kita namakan perjanjian. Ketika pemerintah melakukan tindakan hukum yang berkenaan dengan izin dan konsesi, pemerintah menampilkan diri dalam dua fungsi yaitu sebagai badan hukum umum pada saat melakukan konsesi, dan sebagai organ pemerintah ketika mengeluarkan izin.²⁰

Hal pokok dalam perizinan yaitu bahwa sesuatu tindakan dilarang kecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dilakukan dengan cara-cara tertentu. Penolakan izin, pencabutan izin maupun pembekuan izin juga dengan

¹⁹ Utrecht, *op.cit.*, hlm. 190.

²⁰ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 155.

penerapan sanksi pidana dapat terjadi bila kriteria-kriteria yang telah ditetapkan oleh penguasa tidak dipenuhi maupun dilanggar.²¹

2. Unsur-Unsur Perizinan

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

Dalam negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekadar menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk ketetapan. Sesuai dengan sifatnya,

²¹ Dahlia Kusuma Dewi.,Alvi Syahrin.,Syamsul Arifin.,Pendastaren Tarigan, “Izin Lingkungan Dalam Kaitannya Dengan Penegakan Administrasi Lingkungan dan Pidana Lingkungan Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH)”,USU law journal Volume II, Nomor 1, Januari 2014

individual dan konkret, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan,²² atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum.²³

“Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan”.²⁴

Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau mengatur peristiwa konkret.

Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk dapat melaksanakan dan menegakan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret.²⁵

²² Sjachran Basah, *op.cit.*, hlm. 2.

²³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 125.

²⁴ Ridwan, *op.cit.*, hlm. 156.

²⁵ *Ibid.*

Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah. Oleh karena itu, dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.

Pada umumnya pemerintah memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Akan tetapi dalam penerapannya, menurut Marcus Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat *diskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang:

- a. Kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon;
- b. Bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut;
- c. Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- d. Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.²⁶

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. “Dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui, bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi sampai dengan administrasi negara terendah berwenang memberikan izin. Hal ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat Pusat maupun Daerah”.²⁷

Terlepas dari beragamnya organ pemerintahan atau administrasi negara yang mengeluarkan izin, yang pasti adalah bahwa izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan. “Keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang, dan hampir selalu yang terkait adalah organ-organ pemerintahan. Di sini organ-organ pada tingkat penguasa nasional (seorang menteri) atau tingkat penguasa-penguasa daerah”.²⁸

Beragamnya organ pemerintahan yang berwenang memberikan izin, dapat menyebabkan tujuan dari kegiatan yang

²⁶ Markus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, disertasi, Universitas, Padjajaran, Bandung, 1996, hlm. 189.

²⁷ Sjachran Basah, *Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendalian Lingkungan*, makalah pada Seminar Lingkungan Hidup, Jakarta, hlm. 3.

²⁸ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 11.

membutuhkan izin tertentu menjadi terhambat, bahkan tidak mencapai sasaran yang hendak dicapai. Artinya campur tangan pemerintah dalam bentuk regulasi perizinan dapat menimbulkan kejenuhan bagi pelaku kegiatan yang membutuhkan izin. Menurut Soehardjo, pada tingkat tertentu regulasi ini menimbulkan kejenuhan dan timbul gagasan yang mendorong untuk menyederhanakan pengaturan, prosedur, dan birokrasi. Keputusan-keputusan pejabat sering membutuhkan waktu lama, misalnya pengeluaran izin memakan waktu berbulan-bulan, sementara dunia usaha perlu berjalan cepat, dan terlalu banyaknya mata rantai dalam prosedur perizinan banyak membuang waktu dan biaya.²⁹

Biasanya dalam perizinan dilakukan deregulasi, yang mengandung arti peniadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang dipandang berlebihan. Karena peraturan perundang-undangan yang berlebihan itu pada umumnya berkenaan dengan campur tangan pemerintah atau negara, maka deregulasi itu pada dasarnya bermakna mengurangi campur tangan pemerintah atau negara dalam kegiatan kemasyarakatan tertentu terutama di bidang ekonomi, sehingga deregulasi itu pada ujungnya bermakna debirokratisasi.³⁰

Meskipun deregulasi dan debirokratisasi ini dimungkinkan dalam bidang perizinan, namun harus ada batas-batasnya. Karena

²⁹ Soehardjo, *Hukum Administrasi Negara Pokok-Pokok Pengertian Serta Perkembangannya di Indonesia*, BPUD, Semarang, 1991, hlm. 25.

³⁰ Bagir Manan, *Bentuk-Bentuk Perbuatan Keperdataan Yang Dapat Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah*, Universitas Padjajaran, Bandung, 1995, hlm. 33.

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

Izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, maka izinpun memiliki berbagai keragaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi

izin, macam izin dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya.³¹

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

Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, oleh karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat kondisional, oleh karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.³²

Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ini dilakukan secara sepihak oleh pemerintah, meskipun demikian, pemerintah tidak boleh menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri, tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Dengan kata lain tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak

³¹ Sjachran Basah, *Perizinan di Indonesia*, makalah untuk Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan, Unair, Surabaya, 1992, hlm. 4-6.

³² Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1984, hlm. 97.

dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan bersangkutan.³³

3. Fungsi dan Tujuan Perizinan

Tugas pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua macam yaitu tugas mengatur dan memberikan pelayanan kepada umum. “Tugas mengatur meliputi pembuatan-pembuatan peraturan yang harus dipatuhi masyarakat, sedangkan tugas memberi pelayanan kepada umum meliputi tugas-tugas pemerintah untuk memenuhi kebutuhan sarana finansial dan personal dalam rangka meningkatkan pelayanan di bidang kesejahteraan sosial, ekonomi, kesehatan dan lain sebagainya”.³⁴

Sistem perizinan muncul karena tugas mengatur dari pemerintah, karena perizinan akan dibuat dalam bentuk peraturan yang harus dipatuhi masyarakat yang berisikan larangan dan perintah. Dengan demikian izin ini akan digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya, guna mencapai tujuan yang konkrit.³⁵

³³ *Ibid*, hlm. 98.

³⁴ Nurwigati, *Peningkatan Peranan Peraturan Perizinan Sebagai Instrumen Pemerintah*, diskusi akademik dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Yogyakarta, 2004, hlm. 3.

³⁵ *Ibid*, hlm. 4.

“Izin sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret”.³⁶

Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Hal ini berarti, lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan, yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri.³⁷

“Menurut Prajudi Atmosudirdjo, bahwa berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat”.³⁸

Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini. Meskipun demikian, secara umum dapatlah disebutkan sebagai berikut:

- a. Keinginan mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu.
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan.
- c. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu.
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit.
- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas.³⁹

³⁶ Sjachran Basah, *op.cit.*, hlm. 5.

³⁷ *Ibid*, hlm. 2.

³⁸ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 23.

Izin merupakan salah satu bentuk keputusan tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dikarenakan keputusan perizinan adalah termasuk salah satu bentuk perwujudan keputusan tata usaha negara, maka izin adalah juga merupakan norma penutup dari semua norma yuridis yang ada. Hal ini dikarenakan lahirnya izin pasti akan didahului dengan adanya norma abstrak terlebih dahulu atau norma yang sifatnya masih umum belum ditunjuk subyeknya, waktunya, tempatnya dan izin akan terletak pada deretan paling akhir dari semua norma abstrak yang menadahuluinya, dan tentang hal yang dituju atau sudah bersifat konkrit, individual dan final, sehingga akan langsung digunakan untuk melakukan aktifitas tertentu.

Sesuai dengan sifatnya, yang merupakan bagian dari ketetapan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Dalam izin dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberikan izin.

³⁹ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 4-5.

Pada umumnya pembuat aturan akan menunjuk organ berwenang dalam sistem perizinan, organ yang paling berbekal mengenai materi dan tugas bersangkutan, dan hampir selalu yang terkait adalah organ pemerintahan. Karena itu, bila dalam suatu undang-undang tidak dinyatakan dengan tegas organ mana dari lapisan pemerintahan tertentu yang berwenang, tetapi misalnya hanya dinyatakan secara umum bahwa “haminte” yang berwenang, maka dapat diduga bahwa yang dimaksud ialah organ pemerintahan haminte, yakni wali haminte dengan para anggota pengurus harian. Namun untuk menghindari keraguan, di dalam kebanyakan undang-undang pada permulaannya dicantumkan ketentuan definisi.⁴⁰

Izin ditujukan pada pihak yang berkepentingan. Biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan untuk itu. Karena itu, keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin.

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

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 11-15.

Sebagaimana kebanyakan keputusan, didalamnya mengandung ketentuan, pembatasan, dan syarat-syarat, demikian pula dengan keputusan yang berisi izin ini. Ketentuan-ketentuan ialah kewajiban-kewajiban yang dapat dikaitkan pada keputusan yang menguntungkan. Ketentuan-ketentuan pada izin banyak terdapat dalam praktek hukum administrasi.

Dalam hal ketentuan-ketentuan tidak dipatuhi, terdapat pelanggaran izin. Tentang sanksi yang diberikan atasannya, pemerintahan harus memutuskannya tersendiri. Dalam pembuatan keputusan, termasuk keputusan yang berisi izin, dimasukan pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan dalam izin memberi kemungkinan untuk secara praktis melingkari lebih lanjut tindakan yang dibolehkan. Pembatasan-pembatasan dibentuk dengan menunjuk batas-batas dalam waktu, tempat atau dengan cara lain.

Sebagai contoh, pada izin lingkungan dapat dimuat pembatasan izin untuk periode tertentu, misalnya 5 tahun. Di samping itu, dalam keputusan dimuat syarat-syarat. Dengan menetapkan syarat-syarat, akibat-akibat hukum tertentu digantungkan pada timbulnya suatu peristiwa di kemudian hari yang belum pasti. Dalam keputusan yang berisi izin dapat dimuat syarat penghapusan dan syarat penangguhan.

Pemberian alasan dapat memuat hal-hal seperti penyebutan ketentuan undang-undang, pertimbangan-pertimbangan hukum, dan

penetapan fakta. Penyebutan ketentuan undang-undang memberikan pegangan kepada semua yang bersangkutan, organ penguasa dan yang berkepentingan, dalam menilai keputusan itu. Ketentuan undang-undang berperan pula dalam penilaian oleh yang berkepentingan tentang apa yang harus dilakukan dalam hal mereka menyetujui keputusan yang bersangkutan. Pertimbangan hukum merupakan hal penting bagi organ pemerintahan untuk memberikan atau menolak permohonan izin. Pertimbangan hukum ini biasanya lahir dari interpretasi organ pemerintahan terhadap ketentuan undang-undang. Adapun penetapan fakta, berkenaan dengan hal-hal di atas. Artinya interpretasi yang dilakukan oleh organ pemerintahan terhadap aturan-aturan yang relevan, turut didasarkan pada fakta-fakta sebagaimana ditetapkannya. Dalam keadaan tertentu, organ pemerintahan dapat menggunakan data yang diberikan oleh pemohon izin, di samping data dari para ahli atau biro konsultan.

Pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada yang dialamatkan ditunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan-ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberikan pada ketidakpatuhan. Pemberitahuan-pemberitahuan ini mungkin saja petunjuk-petunjuk bagaimana sebaiknya bertindak dalam mengajukan permohonan-permohonan berikutnya atau informasi umum dari organ pemerintahan yang berhubungan dengan kebijaksanaannya sekarang atau di kemudian hari. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan ini

sejenis pertimbangan yang berlebihan, yang pada dasarnya terlepas dari diktum selaku inti ketetapan. Sebab itu, mengenai pemberitahuan-pemberitahuan ini, karena tidak termasuk dalam hakekat keputusan, secara formil seseorang tidak dapat menggugat melalui hakim administrasi.

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

B. Tinjauan Tentang IMB

1. Pengertian IMB

Dalam rangka penertiban izin mendirikan bangunan (IMB) di Kabupaten Sleman telah dikeluarkan Peraturan Daerah 1 Tahun 1990 tentang Peraturan Bangunan dan beberapa petunjuk teknis lainnya yang dikeluarkan oleh Dinas Perizinan sebagai instansi yang ditugasi untuk mengurus IMB.

Berdasarkan Peraturan Daerah 1 Tahun 1990 tentang Peraturan Bangunan dapat dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan IMB, adalah ijin untuk mendirikan, mengubah, memperbaiki dan atau membongkar bangun-bangunan. Mendirikan bangun-bangunan seluruhnya atau sebagian, termasuk pekerjaan menggali,

menimbun dan meratakan tanah yang berhubungan dengan pekerjaan mengganti bagian bangun-bangunan tersebut.

Mengubah bangun-bangunan adalah pekerjaan mengganti atau menambah bagian bangun-bangunan yang ada termasuk pekerjaan membongkar yang ada hubungan pekerjaan mengganti bagian bangun-bangunan tersebut.

Memperbaiki bangun-bangunan adalah pekerjaan memperbaiki sebagian bangun-bangunan dengan bahan bangunan yang sama atau sejenis sehingga tidak terdapat perubahan struktur atau konstruksi. Membongkar bangun-bangunan adalah pekerjaan pembongkaran bangun-bangunan sebagian atau seluruhnya untuk di bangun kembali dengan fungsi yang lain atau sama.

Terhadap semua pekerjaan yang disebutkan di atas dengan tanpa suatu pengecualian dilakukan harus terlebih dahulu memiliki IMB. Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1990 disebutkan bahwa subjek izin adalah setiap orang atau badan hukum yang membangun bangunan di daerah. Pasal 5 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1990 menyatakan bahwa setiap orang atau badan hukum yang akan mendirikan, menambah, merubah, atau merobohkan bangunan wajib memperoleh izin tertulis lebih dahulu dari Bupati.

Di dalam hukum perizinan, merupakan salah satu pokok dari sistem ijin pada umumnya adalah memuat norma larangan.⁴¹ Norma larangan yang diuraikan secara abstrak menunjukkan tingkah laku mana yang pada umumnya tidak diperbolehkan. Pelarangan norma ini biasanya dikaitkan dengan sanksi-sanksi hukum administrasi atau sanksi-sanksi pidana.⁴² Ketentuan-ketentuan larangan menurut teknik perundangan dapat diakumulasikan dengan cara, misalnya: membangun tanpa ijin dilarang, membangun diuraikan sebagai menempatkan, mendirikan seluruhnya atau sebagian, membarui, atau mengubah dan memperbesar suatu bangunan.⁴³

Wewenang yang diberikan oleh Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1990 kepada Kantor Dinas Perizinan berkaitan dengan tata cara pengajuan permohonan IMB adalah sebagai berikut:

- a. Menyediakan blangko pengajuan permohonan IMB.
- b. Memeriksa permohonan IMB yang diajukan apakah telah sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan.
- c. Memanggil secara tertulis pemohon IMB untuk menyempurnakan permohonan IMB.

Wewenang Kantor Dinas Perizinan yang terdapat dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1990 tersebut merupakan wewenang atributif Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu bersifat teknis dan limitatif.

⁴¹ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, him. 6.

⁴² *Ibid*, him. 6.

⁴³ *Ibid*, him. 6.

2. Prosedur Izin Mendirikan Bangunan

Tata cara pengajuan IMB diatur dalam ketentuan Pasal 5 sampai dengan Pasal 13 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1990. Permohonan IMB harus diajukan secara tertulis kepada Bupati oleh orang atau badan hukum dengan mengisi blangko permohonan yang disediakan oleh Kantor Dinas Perizinan. Blangko Permohonan IMBB sekurang-kurangnya berisi keterangan tentang:

- a. Nama Pemohon IMB.
- b. Alamat Pemohon IMBB.
- c. Jenis bangun-bangunan yang direncanakan.
- d. Letak Persis Tempat bangun-bangunan yang direncanakan.

Prosedur dan tata cara yang dimaksud dapat mencakup ketentuan prosedur pengajuan IMB dan syarat-syarat pengajuan IMB. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dimaksud dengan prosedur adalah tahap-tahap kegiatan untuk menyelesaikan suatu aktifitas⁴⁴, sedangkan yang dimaksud dengan syarat-syarat adalah segala sesuatu yang harus ada atau ketentuan (peraturan, petunjuk) yang harus diindahkan dan dilakukan.⁴⁵

Badan atau pejabat tata usaha negara yang berwenang untuk mengeluarkan KTUN di bidang IMB, baik berupa KTUN yang bersifat persetujuan atau KTUN yang bersifat penolakan, berdasarkan

⁴⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cetakan Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 703.

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 878.

Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1990 adalah Kepala Daerah dalam hal ini adalah Bupati Sleman. Dengan demikian dapat disebutkan di sini bahwa apabila terjadi sengketa tata usaha negara, maka sebagai pihak tergugat adalah Bupati Sleman, sedangkan yang bertindak sebagai pihak penggugat adalah orang atau badan hukum perdata yang mengajukan permohonan IMB. Badan hukum publik tidak dapat bertindak sebagai pihak penggugat, karena UU PTUN tidak mengenal sengketa intern, tetapi secara terbatas hanya mengenal sengketa ekstern.

Obyek sengketa tata usaha negaranya sebagai pangkal sengketa tata usaha negaranya adalah akibat ditolakny permohonan IMB yang diajukan oleh seseorang atau badan hukum perdata. Pengertian ditolak dapat mencakup:

- a. Tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan;
- b. Bertentangan dengan rencana umum tata ruang; atau,
- c. Lampaunya tenggang waktu.

Kantor Dinas Perizinan ataupun pejabatnya tidak dapat ditempatkan sebagai pihak tergugat, meskipun hanya sebagai pihak tergugat II, karena, pangkal sengketa tata usaha negara atau obyek sengketa tata usaha negara adalah KTUN. Kantor Dinas Perizinan ataupun pejabatnya bukan atau tidak berwenang mengeluarkan KTUN yang dalam hal ini adalah IMB. Meskipun yang melayani

urusan IMB ini sehari-harinya dilakukan oleh Kantor Dinas Perizinan.

3. Penegakan Hukum Izin Mendirikan Bangunan

Penegakan hukum yang bersifat penjatuhan sanksi dapat mencakup sanksi administratif dan atau sanksi pidana. Digunakan istilah dan atau, karena sanksi-sanksi tersebut dapat dijatuhkan baik secara alternatif maupun secara kumulatif.

Jenis sanksi administratif yang dapat dijatuhkan kepada pemegang IMB adalah pencabutan KTUN (IMB) yang dapat dilakukan jika:

- a. Persyaratan yang menjadi dasar diberikannya ijin mengubah/memperbaiki bangun-bangunan terbukti tidak benar;
- b. 3 (tiga) bulan setelah diberikannya ijin, pekerjaan belum dimulai;
- c. Pekerjaan menyimpang dari rencana yang disahkan dalam ijin.

Karakteristik yang sangat menonjol dari penjatuhan sanksi administratif sekaligus yang membedakannya dengan sifat sanksi pidana dan sanksi perdata pada umumnya adalah, bahwa wewenang untuk mencabut suatu KTUN dengan sendirinya melekat pada

wewenang menerbitkan KTUN⁴⁶ dan dapat dijatuhkan secara langsung tanpa harus terlebih dahulu melalui proses pengadilan.⁴⁷ Dengan demikian tidak ada “pejabat tunggal” yang dapat menjatuhkan semua jenis sanksi administratif sebagaimana hakim yang dapat menjatuhkan semua jenis sanksi pidana atau perdata.

Perbuatan melawan hukum dan jenis sanksi pidana yang dapat dijatuhkan berdasarkan ketentuan Pasal 27 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1990 adalah sebagai berikut:

- a. Pelanggaran terhadap Pasal 5, 8, 9, 10 ayat (1), 11, 12 ayat (1) 19, 22, 23 dan Pasal 24 Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp.5.000.000, - (lima juta rupiah).
- b. Dengan tidak mengurangi ketentuan ayat (1) pasal ini, Bupati dapat memerintahkan pembongkaran secara paksa terhadap bangunan yang tidak memiliki izin.
- c. Tindak pidana sebagaimana diaksud ayat (1) pasal ini adalah pelanggaran.

⁴⁶ Philipus M. Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, dalam B. Arief Sidharta (Editor). *Butir-butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Layak* (Sebuah Tanda Mata Bagi 70 Tahun Prof. Dr. Ateng Syafrudin, S.H), Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 338.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 343.

C. Tinjauan Tentang Paksaan Pemerintah

1. Pengertian Paksaan Pemerintah

Paksaan dari pemerintah dapat dijelaskan sebagai kewenangan organ pemerintahan untuk melakukan tindakan nyata mengakhiri situasi yang bertentangan dengan norma HAN, karena kewajiban yang muncul dari norma itu tidak dijalankan. “Pelaksanaan kewajiban dari pemerintah dapat dilihat sebagai suatu bentuk eksekusi nyata, dalam arti langsung dapat dilaksanakan tanpa perantara hakim”.⁴⁸

Paksaan pemerintah merupakan salah satu bentuk sanksi administratif sebagai akibat tidak dilaksanakannya peraturan yang bersifat umum maupun ketetapan/keputusan tata usaha negara yang bersifat individual.

Paksaan pemerintah (*bestuursdwang*) dan pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*) merupakan bagian dari sanksi reparatoir. Sanksi reparatoir adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum (*legale situatie*).⁴⁹

Pengenaan denda administrasi (*administratief boete*) termasuk kualifikasi sanksi punitif. Sanksi punitif adalah sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman (*straffen*) pada seseorang (*uitsluitend de sancties die ertoe strekken om een persoon te 'straffen'*).

⁴⁸ Ridwan, HR., *op.cit.*, hlm. 245.

⁴⁹ Bagir Manan, *Bentuk-Bentuk Perbuatan Keperdataan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah*, No.3, Vol. 14, Majalah Ilmiah Universitas Padjajaran, Bandung, 1996, hlm. 316.

Sedangkan sanksi yang berupa penarikan kembali keputusan yang menguntungkan merupakan kualifikasi sanksi regresif (*regressive sanctions*), yakni sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan. Sanksi tersebut ditujukan pada keadaan semula, sebelum diterbitkannya ketetapan.⁵⁰

Paksaan pemerintah bukanlah suatu kewajiban untuk dilaksanakan, tetapi merupakan *vrijebevoegheid* (kewenangan bebas) yang mandiri tidak tergantung pada organ lainnya. Dalam melaksanakan kewenangan ini, yang berarti melakukan perbuatan nyata untuk mengakhiri pelanggaran, atau melakukan perbuatan tersebut.⁵¹

Di Indonesia, paksaan pemerintah (*bestuurdwang*) sudah dikenal sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian tanah Tanpa Ijin yang Berhak atau Kuasanya. Undang-undang tersebut memberi kewenangan kepada penguasa daerah pada waktu itu untuk bertindak secara *bestuurdwang*. Tindakan *bestuurdwang* dimaksud yakni wewenang bagi Penguasa Daerah guna memerintahkan kepada seorang pemakai tanah tanpa izin untuk mengosongkan tanah yang bersangkutan dengan segala bidang dan orang yang menerima hak dari padanya atau dalam hal setelah berlakunya tenggang waktu yang ditentukan di dalam perintah

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 316-317.

⁵¹ I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, "Peranan sanksi administrasi dalam penegakan hukum lingkungan di Indonesia", jurnal *Pranata Hukum*, Volume 5, Nomor 1, Januari 2010

pengosongan dan ternyata belum dipenuhi oleh yang bersangkutan, maka penguasa daerah yang bersangkutan atau pejabat yang diberi perintah olehnya melaksanakan pengosongan atas biaya pemakai tanah sendiri.⁵²

Sementara itu di Belanda, paksaan pemerintah merupakan tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.⁵³

Pelaksanaan paksaan pemerintah (*bestuurdwang*) adalah wewenang, bukan kewajiban.⁵⁴ Artinya, sebelum menjalankan *bestuurdwang*, badan pemerintah wajib mempertimbangkan semua kepentingan yang terkait. Di antara yang harus dipertimbangkan adalah kepentingan umum yang dirugikan oleh keadaan ilegal; kepentingan pencegahan pengaruh preseden; dan kepentingan pihak ketiga (biasanya bagi orang-orang yang diam di sekitarnya). Selain pertimbangan di atas, patut pula dipertimbangkan kepentingan dari pelanggar dengan dipertahankannya keadaan yang ilegal; masalah-masalah praktis atau ketidakmungkinan; pembiayaan yang tinggi dari paksaan pemerintah (*bestuurdwang*); dan jika perlu ditindak sesuai hukum pidana (tidak menggunakan instrumen hukum administrasi).

⁵² Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 250.

⁵³ Ridwan HR., *op.cit.*, hlm. 320.

⁵⁴ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 252.

Pelaksanaan paksaan pemerintah (bestuurdwang) wajib didahului dengan surat peringatan tertulis yang dituangkan dalam bentuk KTUN. KTUN dimaksud harus dikeluarkan oleh Pejabat/Bada Tata Usaha yang berwenang seperti Kepala Daerah.

2. Pelaksaan Paksaan Pemerintah

Menurut Soedikno, “Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan”.⁵⁵

Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum ini menjadi kenyataan. Penegakan dan pelaksanaan hukum sering merupakan penemuan hukum dan tidak sekedar penerapan hukum.

Penerapan hukum dan peraturan perundang-undangan dalam kehidupan masyarakat melahirkan akibat-akibat hukum. Akibat hukum ini terdiri dari hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Menurut Satjipto Rahardjo, “Penegakan hukum adalah suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide (yang terdapat dalam peraturan) tersebut menjadi kenyataan”.⁵⁶

⁵⁵ Soedikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 1-4.

⁵⁶ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, 1993, hlm. 15.

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa: Penegakan hukum adalah kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan pengejawantahan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai *social engineering*), memelihara dan mempertahankan (sebagai *social control*) kedamaian pergaulan hidup.⁵⁷

Pada bagian lain, Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa, “Proses penegakan hukum tidak lain merupakan suatu penyerasian antara nilai-nilai, norma-norma dan perilaku nyata dalam masyarakat”.⁵⁸

Dalam hukum administrasi negara penegakan hukum sering diartikan sebagai penerapan sanksi administrasi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan dan biasanya diletakkan pada bagian akhir setiap peraturan; *in cauda venenum* (secara bahasa berarti “di ujung terdapat racun”), artinya di ujung suatu kaidah hukum terdapat sanksi. “Alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma HAN”.⁵⁹

Unsur-unsur kewajiban dari pemerintahan adalah sebagai berikut:

⁵⁷ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983, hlm. 13.

⁵⁸ Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio-Yuridis Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 51.

⁵⁹ Ridwan, HR., *op.cit.*, hlm. 245.

- a. Berkaitan dengan pengakhiran situasi yang bertentangan dengan ketentuan undang-undang;
- b. Menyangkut kewenangan mandiri pemerintahan, artinya tidak dibutuhkan putusan hakim terlebih dahulu;
- c. Pemerintah boleh menentukan sendiri apakah sebagai sanksi atas pelanggaran akan diterapkan paksaan pemerintahan ataukah tidak;
- d. Penerapan paksaan pemerintah dapat dilakukan atas biaya si pelanggar;
- e. Pelaksanaan paksaan pemerintahan harus didahului dengan surat peringatan.⁶⁰

Menurut Ridwan, “kewajiban dari pemerintahan ini bukan kewajiban, tetapi wewenang yang diberikan undang-undang kepada pemerintah”.⁶¹

Kewenangan pemerintah untuk menggunakan *bestuursdwang* merupakan kewenangan yang bersifat bebas, dalam arti pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangan menurut inisiatifnya sendiri apakah menggunakan *bestuurdwang* atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi lainnya. Dalam hal akan melaksanakan kewajiban dari pemerintahan, organ pemerintah harus mengkaji secara cermat apakah pelanggaran izin tersebut bersifat substansial atau tidak. Sebagai contoh dapat diperhatikan dari fakta pelanggaran berikut ini;

⁶⁰ Philipus M. Hadjon (penyunting), *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 76-77.

⁶¹ Ridwan, HR., *op. cit.*, hlm. 251-252.

pertama, pelanggaran yang tidak bersifat substansial. Misalnya seseorang mendirikan rumah tinggal di daerah pemukiman, akan tetapi orang tersebut tidak memiliki Ijin Membangun Bangun-Bangunan (IMBB).⁶²

Dalam hal ini, pemerintah tidak sepatutnya langsung menggunakan kewenangannya pemerintahan, dengan membongkar rumah tersebut. Terhadap pelanggaran yang tidak bersifat substansial ini masih dapat dilakukan legalisasi. Pemerintah harus memerintahkan kepada orang bersangkutan untuk mengurus IMBB. Jika orang tersebut, setelah diperintahkan dengan baik, tidak juga mengurus izin, maka pemerintah dapat menerapkan *bestuursdwang*, yaitu pembongkaran; kedua, pelanggaran yang bersifat substansial. Misalnya, seseorang membangun rumah di kawasan industri atau seorang pengusaha membangun industri di pemukiman penduduk, yang berarti mendirikan bangunan tidak sesuai dengan tata ruang atau rencana peruntukan yang telah ditetapkan pemerintah. Hal ini termasuk pelanggaran yang bersifat substansial, dan pemerintah dapat langsung menerapkan *bestuurdwang*.⁶³

Sebelum pemerintah melakukan kewenangan pemerintahan, pemerintah wajib memberikan surat peringatan kepada pelanggar. Peringatan tertulis mengenai pelaksanaan kewajiban dari

⁶² *Ibid*, hlm. 255.

⁶³ *Ibid*, hlm. 256.

pemerintahan diwujudkan dalam bentuk keputusan, yang secara umum berisi:

a. Peringatan harus definitif

Mengenai kewajiban dari pemerintahan, sama dengan keputusan tata usaha negara lain, berlaku sebagai syarat umum bahwa ia harus bersifat definitif. Jadi, keputusan untuk bila perlu akan bertindak bagi organ pemerintahan sudah pasti. Ini harus ternyata dari formulasi yang pasti dan dari penyebutan pasal-pasal yang memuat paksaan pemerintahan.

b. Organ yang berwenang harus disebut

Peringatan harus memberitahukan organ berwenang mana yang memberikannya. Bila organ jelas tidak berwenang, maka peringatan bukan keputusan TUN, dan pembanding tidak dapat diterima.

c. Peringatan harus ditujukan kepada orang yang tepat

Peringatan harus ditujukan kepada orang yang sedang atau telah melanggar ketentuan undang-undang, dan yang berkemampuan mengakhiri keadaan yang terlarang itu. Dengan ini yang dimaksud orang yang secara nyata atau yuridis dapat menghapuskan situasi ilegal, tetapi tidak juga selalu pelanggar sendiri.

d. Ketentuan yang dilanggar jelas

Harus dinyatakan dengan jelas ketentuan mana yang telah atau mungkin akan dilanggar.

e. Pelanggaran nyata harus digambarkan dengan jelas

Syarat ini muncul dari yurisprudensi yaitu pembeberan yang jelas dari keadaan atau tingkah laku yang bertentangan dengan ketentuan undang-undang. Jadi yang menjadi soal disini adalah aspek nyata dari pelanggaran.

f. Peringatan harus memuat penentuan jangka waktu

Pemberian beban harus ternyata dengan jelas jangka waktu yang diberikan kepada yang bersangkutan untuk melaksanakan beban itu. Jangka waktu harus mempunyai titik permulaan yang jelas.

g. Pemberian beban jelas dan seimbang

Pemberian beban harus jelas dan seimbang. Beban tidak boleh memuat kriteria samr.

h. Pemberian beban tanpa syarat

Pemberian beban harus tak bersyarat. Dari sudut kepastian hukum, pemberian beban tidak boleh tergantung pada kejadian tidak pasti di kemudian hari.

i. Beban mengandung pemberian alasannya

Pemberian beban harus ada alasannya. Titik tolaknya ialah bahwa peringatan sama seperti keputusan memberatkan lainnya, harus diberi alasan yang baik.

- j. Peringatan memuat berita tentang pembebanan biaya.

Bila organ pemerintahan hendak membebankan biaya paksaan pemerintahan, maka hal ini harus dimuat dalam peringatan. Pengumuman bahwa biaya akan dibebankan bukan keputusan mandiri, tetapi unsur dari peringatan paksaan pemerintahan.⁶⁴

D. Mendirikan Bangunan di Kabupaten Sleman

1. Dasar Hukum

Pemerintah Daerah dalam rangka menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam penyelenggaraan bangunan gedung, mengatur bahwa setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administrasi dan persyaratan teknis bangunan. Hal tersebut perlu dilakukan dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan bangunan gedung yang tertib, baik secara administrasi maupun secara teknis, sehingga bangunan gedung di Kabupaten Sleman sesuai dengan fungsi dan memenuhi keandalan, kesehatan, kenyamanan dan kemudahan penggunaan serta serasi dan selaras dengan lingkungannya. Dalam penyelenggaraan bangunan gedung diupayakan masyarakat untuk terlibat dan berperan serta secara aktif baik dalam pembangunan, pemanfaatan, dan pemenuhan persyaratan bangunan gedung dan tertib penyelenggaraan bangunan gedung. Perwujudan bangunan gedung

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 78-90.

juga harus dimulai dari tahapan perencanaan bangunan gedung yang hasilnya sangat mempengaruhi pada kualitas bangunan gedung dan kepuasan pengguna bangunan. Untuk maksud tersebut perwujudan bangunan gedung juga tidak terlepas dari peran penyedia jasa konstruksi berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang jasa konstruksi baik sebagai perencana, pelaksana, pengawas atau manajemen konstruksi maupun jasa-jasa pengembangannya, termasuk penyedia jasa pengkaji teknis bangunan gedung. Oleh karena itu, pengaturan bangunan gedung ini juga harus berjalan seiring dengan pengaturan jasa konstruksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁶⁵ Secara umum pendirian bangunan di Kabupaten Sleman diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung. Di dalam Perda ini diatur mengenai syarat pendirian bangunan, prosedur, hak dan kewajiban termasuk larangan-larangan serta memuat sanksi administratif maupun sanksi pidana.

2. Prosedur dan Persyaratan Mendirikan Bangunan

Setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan gedung. Persyaratan administratif bangunan gedung meliputi persyaratan status hak atas tanah, status kepemilikan bangunan gedung, dan izin mendirikan bangunan. Persyaratan teknis bangunan

⁶⁵ Penjelasan Umum Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung.

gedung meliputi persyaratan tata bangunan dan persyaratan keandalan bangunan gedung.

Persyaratan administratif dan teknis untuk bangunan gedung adat, bangunan gedung semi permanen, bangunan gedung darurat, dan bangunan gedung yang dibangun pada daerah lokasi bencana ditetapkan oleh Pemerintah Daerah sesuai kondisi budaya dan sosial setempat.

Bangunan gedung wajib diselenggarakan secara tertib dan diwujudkan sesuai dengan fungsinya, serta dipenuhinya persyaratan administratif dan teknis bangunan gedung sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁶⁶

Setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan gedung.⁶⁷

Persyaratan administratif bangunan gedung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :

- a. Status hak atas tanah atau izin pemanfaatan
- b. Status kepemilikan bangunan gedung
- c. Izin mendirikan bangunan gedung
- d. Sertifikat layak fungsi

⁶⁶ Pasal 7 Ayat 1 *Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung* yang dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia seri D Nomor 1

⁶⁷ Pasal 7 Ayat 2, 3, 4, 5 *Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung* yang dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia seri D Nomor 1

Persyaratan teknis bangunan gedung sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) meliputi:

- a. Persyaratan tata bangunan
- b. Persyaratan keadaan bangunan gedung

Persyaratan bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a meliputi:

- a. Persyaratan peruntukan dan intensitas bangunan gedung
- b. Persyaratan arsitektur bangunan gedung
- c. Persyaratan pengendalian dampak lingkungan

Persyaratan keandalan bangunan gedung sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b meliputi :

- 1) Persyaratan keselamatan
- 2) Persyaratan kesehatan
- 3) Persyaratan kenyamanan
- 4) Persyaratan kemudahan

3. Hak, Kewajiban dan Larangan

Setiap pemilik/pengguna bangunan gedung yang telah diterbitkan IMB dan/atau SLF berhak menggunakan bangunan gedung sesuai dengan IMB dan/atau SLF yang dimiliki.⁶⁸ Setiap pemilik/pengguna bangunan gedung yang telah diterbitkan IMB dan/atau SLF wajib:⁶⁹

⁶⁸ Pasal 29 *Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung* yang dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia seri D Nomor 1

⁶⁹ Pasal 30 *Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung* yang dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia seri D Nomor 1

- a. melakukan kegiatan sesuai dengan IMB dan/atau SLF yang dimiliki dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. melaksanakan ketentuan teknis, kualitas, keamanan dan keselamatan serta kelestarian fungsi lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. bertanggung jawab atas segala akibat yang timbul dari kegiatan sesuai dengan IMB dan/atau SLF yang dimiliki;
- d. menyampaikan setiap perubahan konstruksi bangunan gedung;
- e. menciptakan rasa nyaman, aman, dan membina hubungan harmonis dengan lingkungan di sekitar bangunan gedung;
- f. membantu pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh petugas.

Setiap pemilik/pengguna bangunan gedung yang telah diterbitkan IMB dan/atau SLF dilarang:⁷⁰

- a. menggunakan bangunan gedung di luar fungsi bangunan gedung sebagaimana yang tercantum di dalam IMB dan/atau SLF;

⁷⁰ Pasal 31 *Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung* yang dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia seri D Nomor 1

- b. menggunakan bangunan gedung untuk kegiatan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Sanksi

Setiap pemilik dan atau pengguna yang tidak memenuhi kewajiban pemenuhan fungsi dan atau persyaratan dan atau penyelenggaraan bangunan gedung sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini dikenai sanksi administratif dan atau sanksi pidana.

Sanksi administratif berupa :⁷¹

- a. Peringatan tertulis
- b. Pembatasan kegiatan pembangunan
- c. Penghentian sementara atau tetap pada pekerjaan pelaksanaan bangunan
- d. Penghentian sementara atau tetap pada pemanfaatan bangunan gedung
- e. Pencabutan izin mendirikan bangunan gedung
- f. Pembekuan sertifikat layak huni bangunan gedung
- g. Pencabutan sertifikat layak fungsi bangunan gedung
- h. Perintah pembongkaran bangunan gedung

Sanksi pidana: Peraturan daerah Kabupaten Sleman Nomor 5

Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung, juga mengatur tentang

⁷¹Pasal 32 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung yang dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia seri D Nomor 1

standar kriteria Bangunan Gedung serta diatur pula ketentuan pidananya yaitu: Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 25 ayat (1) diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (limapuluh juta rupiah).⁷²

Percantuman sanksi juga harus disesuaikan dengan substansi yang diatur dalam peraturan perundang – undangan tersebut. Dalam beberapa peraturan perundang – undangan dijumpai pengenaan sanksi, terutama sanksi pidana terlihat sangat dipaksakan. Sanksi yang tidak sesuai akan mengakibatkan peraturan perundang – undangan yang dibentuk menjadi tidak efektif atau tidak ada daya/hasil gunanya.⁷³

Pelanggaran di bidang perizinan bentuknya bermacam-macam yang pada umumnya sudah secara definitive tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasarnya. Sanksi yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran perizinan ada beberapa macam yaitu paksaan pemerintah (*bestuurdwang*), penarikan kembali keputusan yang menguntungkan, pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*), pengenaan denda administrative (*administrative boete*).⁷⁴

⁷² Pasal 37 *Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung* yang dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia seri D Nomor 1

⁷³ Wicito Setiadi, "Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan", *jurnal legislasi Indonesia*, Volume 6, Nomor 4, Desember 2009

⁷⁴ Ivan Fauzani Raharja dan Ratna Dewi, "Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan", *jurnal penelitian* Volume 15, Nomor 2, Hal. 31-40, Juli – Desember 2013

E. Larangan Mendirikan Bangunan di Kawasan Rawan Bencana Merapi
1. Bahaya Erupsi Merapi dan Kawasan Rawan Bencana Merapi

Barkonas PBP (2005) mendefinisikan bahaya adalah suatu fenomena alam atau buatan yang mempunyai potensi mengancam kehidupan manusia, kerugian harta benda, dan kerusakan lingkungan.

a. Bahaya Primer

Bahaya primer adalah jenis bahaya yang terjadi pada saat proses erupsi Gunung Merapi. Awan panas merupakan ancaman yang terbesar dari peristiwa erupsi gunung api Merapi, diantaranya adalah awan panas dan hujan abu. Bahaya Merapi seringkali menimbulkan resiko pada aset penghidupan terutama masyarakat yang bermukim di kawasan rawan bencana gunung api Merapi.

b. Bahaya sekunder

Bahaya sekunder adalah bahaya gunung api Merapi yang terjadi setelah proses erupsi berhenti atau sering disebut dengan lahar hujan. Bila gunung api meletus akan terjadi pengendapan material dalam berbagai ukuran di lereng bagian atas. Umumnya pada saat musim hujan tiba sebagian material ataupun bahan vulkanik yang mengendap di sekitar puncak dan lereng gunung Merapi akan terbawa oleh air hujan sebagai banjir lahar. Banjir lahar dapat mengakibatkan kerusakan prasarana, kerugian harta benda dan korban jiwa meninggal dan luka-luka dalam jumlah

besar.

Aliran lava termasuk ke dalam salah satu bencana gunung api dimana peristiwa ini mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.⁷⁵

Erupsi gunung api adalah suatu kenampakan gejala vulkanisme kearah permukaan, atau suatu aspek kimiawi pemindahan tenaga kearah permukaan, yang tergantung pada kandungan tenaga dalam dapur magma yang dipengaruhi oleh keluaran panas pada saat magma mendingin dan tekanan gas selama pembekuannya.⁷⁶

Daerah bahaya gunung api merapi dibagi menjadi tiga kawasan rawan bencana gunung api merapi (KRB) yaitu: KRB III adalah kawasan yang paling rawan memiliki ancaman primer awan panas dan lontaran batu pijar. KRB II adalah kawasan yang memiliki ancaman primer awan panas, dengan radius 2-10 km dari pusat erupsi, dan KRB I adalah kawasan yang memiliki ancaman sekunder lahar hujan.

Pasca bencana erupsi Merapi pemulihan korban meliputi aspek social, ekonomi, psikologi dan budaya. Ditengah upaya pemulihan korban yang dilakukan secara sinergis antara pemerintah, masyarakat

⁷⁵ Arliandy Pratama, Arief Laila N. , Arwan Putra W, ” Pemodelan Kawasan Rawan Bencana Erupsi Gunung Api Berbasis Data Penginderaan Jauh (Studi Kasus Di Gunung Api Merapi)”, jurnal geodesi undip Volume 3, nomor 4, Tahun 2014

⁷⁶ Alzwar, M., Samodra, H., dan Tarigan, J. J. ., *Pengantar Dasar Ilmu Gunungapi*, Nova, Bandung, 1987, hlm. 9.

dan dunia usaha muncul wacana mengenai relokasi korban bencana yang berada di lereng Merapi. Relokasi merupakan gagasan untuk menata ulang lokasi pemukiman di sekitar wilayah yang rawan bencana. Menata ulang pemukiman menjadi bagian dari upaya penanggulangan bencana untuk meminimalisasi korban apabila terjadi lagi bencana di kemudia hari.

Penataan ulang didasarkan pada lokasi yang dikategorikan rawan bencana. Rawan bencana adalah kondisi karakteristik geologis, biologis, hidrologis, klimatologis, geografis, social, budaya, politik, ekonomi dan teknologi pada suatu wilayah untuk jangka waktu tertentu yang mengurangi kemampuan mencegah, meredam, mencapai kesiapan, dan mengurangi kemampuan untuk menanggapi dampak buruk bahaya tertentu⁷⁷

Kawasan rawan bencana gunung berapi adalah kawasan yang diidentikan berpotensi tinggi mengalami bencana alam, diantaranya gunung api. Kawasan rawan bencana gunung api sendiri meliputi :

- a. Wilayah sekitar kawah dan atau wilayah yang sering terlanda awan panas, aliran lava, aliran lahar, lontaran atau guguran awan pijar dan aliran gas beracun
- b. Kawasan yang diidentifikasi sering atau berpotensi tinggi mengalami bencana atau letusan erupsi gunung

⁷⁷ Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723.

Merapi.⁷⁸

Daerah kawasan rawan bencana Merapi menurut pusat vulkanologi dan mitigasi bencana geologi kementerian ESDM dibagi menjadi 3 yakni :

- a. KRB I adalah kawasan yang rawan terhadap banjir lahar dan kemungkinan terkena perluasan awan panas, meliputi sepanjang aliran sungai-sungai tertentu.
- b. KRB II adalah kawasan yang berpotensi terlanda aliran awan panas, gas beracun, guguran batu (pijar) dan aliran lahar. KRB II masih merupakan daerah bahaya bencana namun tingkat kerawannya lebih ringan dari pada KRB III. KRB II masuk dalam kategori live harmony yakni masih dapat digunakan untuk tempat tinggal namun perlu kesiapsiagaan saat terjadi bencana
- c. KRB III adalah kawasan yang sering terlanda awan panas aliran lava pijar (guguran lontaran material pijar) gas beracun. KRB III juga telah ditetapkan sebagai daerah yang tidak layak huni karena ancaman yang sewaktu-waktu mengancam.⁷⁹

Kawasan rawan bencana erupsi Gunung Merapi berdasarkan sistem informasi penanggulangan Bencana (SIPBA) Kabupaten Sleman yang disusun oleh Dinas P3BA pada tahun 2004 dikelompokkan menjadi tiga KRB III, KRB II, KRB I. Pengelompokan

⁷⁸ Direktorat Jenderal Penataan Ruang Pekerjaan, *Umum Kamus Tata Ruang*, Edisi 1, Jakarta, 2009, hlm. 129.

ini didasarkan pada tingkat ancaman erupsi Gunung Merapi yaitu awan panas, lava pijar, guguran batu, lontaran batu pijar, dan banjir lahar dingin.⁸⁰

1) Kawasan Rawan Bencana III

Kawasan Rawan Bencana III adalah kawasan yang sering terlanda awan panas, aliran lava pijar, guguran batu, dan lontaran batu pijaryang meliputi 3 wilayah kecamatan, Cangkringan, Pakem, dan Turi. Desa dan dusun diwilayah cangkringan yang masuk KRB III adalah desa Gelgaha harjo meliputi Dusun Kalitengah Lor dan Dusun Kali Tengah kidul, Desa Kepuh Harjo meliputi Dusun Kaliadem, dan Desa Umbul Harjo meliputi Dusun Pelem Sari/ Kinahrejo dan Panguk Rejo. Sedangkan Kawasan Rawan Bencana (KRB) III di wilayah kecamatan Pakem meliputi Desa Purwobinangun meliputi Dusun Turgo dan Desa Hargobinangun meliputi Dusun Kaliurang Barat. Wilayah Kecamatan Turi yang termasuk kategori KRB III adalah Desa Girikerto meliputi Dusun Tritis/Ngandong, dan Desa Wonokerto meliputi Dusun Tunggularum.

2) Kawasan Rawan Bencana II

Kawasan Rawan Bencana II adalah kawasan yang memiliki potensi terancam aliran awan panas, gas racun, lontaran batu pijar, dan aliran lahar. KRB II ini terdiri dari 7 Desa di Kecamatan Cangkringan, Turi, dan Pakem. Wilayah Kecamatan Cangkringan yang masuk KRB

⁸⁰ Dinas Pengairan, Pertambangan dan Penanggulangan Bencana Alam (P3BA), *Laporan Awal Kegiatan Pemetaan Rawan Bencana : Peta Resiko Gunung API Merapi*, Pemerintah Kabupaten Sleman, Kabupaten Sleman, 2009, hlm. 9-10.

II adalah Desa Gelagahharjo meliputi Dusun Srunen, Singlar, Ngancar, Besalen dan Desa Kepuharjo meliputi Dusun Jambu, Petung, Batur, Pagerjurang, Kepuh, dan Manggong, dan Desa Umbulharjo meliputi Dusun Gondang, Gambretan, Balong, Plosorejo, Karanggeneng, Plosokerep, Pentingsari.

Wilayah Kecamatan Pakem yang masuk dalam KRB II adalah Desa Hargobinangun meliputi Dusun Kaliurang Timur, Ngipik Sari, Boyong, dan Desa Purwobinangun meliputi Dusun Ngepring, Kemiri, Jamblangan, Glondon. Sedangkan Kecamatan Turi yang masuk dalam KRB II terdiri dari Desa Girikerto meliputi Dusun Nganggring, Kloposawit, Kemirikebo, Sokorejo, dan Desa Wonokerto meliputi Dusun Gondoarum, Sempu, Ledokklepong, Manggungsari.

3) Kawasan Rawan Bencana I

KRB I dibedakan menjadi dua yaitu :

- a) Kawasan rawan terhadap banjir lahar dingin karena terletak disepanjang sungai atau dibagian hilir sungai yang berhulu di Daerah sekitar puncak
- b) Kawasan rawan terhadap hujan abu tanpa memperhatikan arah angin dan kemungkinan terkena lontaran abu pijar.

Wilayah yang termasuk dalam KRB I adalah sepanjang aliran sungai Gendol dan Opak, Sungai Boyong dan hilir Sungai Boyong yaitu Sungai Code, Sungai Krasak, dan Sungai Kuning.

2. Larangan Mendirikan Bangunan di Kawasan Rawan Bencana Merapi

Pada akhir Oktober dan awal November 2010, letusan Gunung Merapi di Indonesia memproduksi abu, lahar, dan aliran piroklastik. Gunung Merapi juga melepas belerang dioksida, gas berwarna yang dapat membahayakan kesehatan manusia dan iklim sejuk bumi. Aliran piroklastik pertama terjadi pada 26 Oktober yang mengalir ke sungai Gendol sejauh 7 km^2 dari pusat letusan. Kemudian pada tanggal 3 November, aliran piroklastik terjadi lagi dan mengalir sampai 9 km^2 . Aliran piroklastik yang paling luas terjadi pada tanggal 4 dan 5 November yang mencapai 15 km^2 . Pada saat letusan, kolom erupsi roboh dan menyebabkan terbentuknya lubang yang membuka ke arah selatan, kemudian material piroklastik jatuh ke sungai Gendol. Kejadian tersebut menyebabkan beberapa kawasan di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi kawasan yang dilarang untuk didirikan bangunan ataupun hunian, dan kawasan yang paling banyak masuk kedalam kawasan rawan bencana berada di Kecamatan Cangkringan, ada 5 (lima) Desa di kecamatan Cangkringan yang masuk Kawasan Rawan Bencana yaitu Desa Gelagah Harjo, Wukirsari, Argomulya, Kepuh Harjo, Umbul Harjo. Untuk mengurangi resiko bencana maka pemerintah Kabupaten Sleman

mengeluarkan aturan tentang larangan membangun di kawasan rawan bencana.⁸¹

Penentuan Kawasan Rawan Bencana (KRB) didasarkan pada peta area terdampak erupsi lahar dingin gunung Merapi⁸² yang disepakati oleh lima (5) Menteri.⁸³ Peta tersebut memuat Kawasan Rawan Bencana (KRB), menunjukkan secara jelas wilayah yang masuk daerah rawan ancaman primer letusan Gunung Merapi yang berupa (*pyroclastic flow*) atau aliran awan panas, yaitu di Kawasan Rawan Bencana (KRB) III.⁸⁴ Peta Kawasan Rawan Bencana (KRB) ini akan menjadi bahan untuk dipertimbangkan dan dimasukkan dalam desain Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) daerah tertentu. Artinya bahwa berbagai kebijakan akan ditempuh untuk memberikan legitimasi melakukan relokasi bagi warga yang berada pada kawasan rawan bencana dalam suatu Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Peta area terdampak erupsi lahar dingin gunung Merapi juga digunakan dalam penentuan wilayah Taman Nasional Gunung Merapi (TNGM). Area Terdampak Erupsi dan Lahar Dingin di Kawasan Gunung Merapi terdiri atas:⁸⁵

⁸¹ Peraturan Bupati Sleman Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Kawasan Rawan Bencana Gunung Api Merapi di Muat Dalam Berita Daerah Kabupaten Sleman Seri D Nomor 8.

⁸² Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Kawasan Gunung Merapi Akan Mengacu Pada Peta Kesepakatan Bersama, http://penataanruang.pu.go.id/detail_b.asp?id=1568 di akses pada 2014

⁸³ Peta KRB, <http://www.kr.co.id/web/detail.php?sid=240816&actmenu=36>

⁸⁴ Peta KRB Rekomendasi Pembangunan Wilayah Rawan Bencana, <http://www.Antarnew.com/print/1295760208>

⁸⁵ Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Kawasan Gunung Merapi Akan Mengacu Pada Kesepakatan Bersama, http://penataanruang.pu.go.id/detail_b.asp?id=1568

- a. Kawasan Taman Nasional Gunung Merapi yang diperuntukkan sebagai kawasan lindung;
- b. Area Terdampak Langsung satu dan dua (area yang terdampak erupsi Gunung Merapi berupa awan panas dan material panas) berdampak pada manusia, permukiman dan infrastruktur yang tidak dapat diidentifikasi yang akan diperuntukkan sebagai Hutan Lindung/Pengembangan Taman Nasional serta bebas dari permukiman;
- c. Kawasan Rawan Bencana (KRB) III yang peruntukannya sebagai Hutan Lindung/Pengembangan Taman Nasional dengan catatan enclave permukiman (*living in harmony with disaster/zero growth*);
- d. Kawasan Rawan Bencana (KRB) II yang peruntukannya diatur sebagai permukiman dengan lokasi ditetapkan sesuai arahan RTRW/RRTR dan dikendalikan secara ketat (*high control*);
- e. Kawasan Rawan Bencana (KRB) I adalah kawasan yang berpotensi terlanda lahar dingin.

Peta area tersebut akan menjadi bahan kebijakan dalam menentukan wilayah yang dapat membatasi pemukiman atau tempat tinggal. Dampak dari pembatasan pemukiman yang memperoleh legitimasi dari peraturan perundang-undangan adalah kewajiban untuk merelokasi penduduk yang berada di wilayah kawasan Taman

Nasional Gunung Merapi (TNGM) sampai dengan Kawasan Rawan Bencana (KRB) III.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana menguraikan secara rinci tentang mengenai kegiatan pengurangan resiko bencana, pengurangan resiko bencana dilakukan untuk mengurangi dampak yang mungkin timbul, terutama dilakukan dalam situasi sedang tidak terjadi bencana. Kegiatan-kegiatan yang dilakuan yaitu, pengenalan dan pemantauan resiko bencana, perencanaan partisipatif penagulangan bencana, pengembangan budaya sadar bencana, peningkatan komitmen terhadap pelaku penagulangan bencan, serta penerapan upaya fisik, non fisik, dan pengaturan penagulangan bencana.

Lebih lanjut peraturan pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan penagulangan bencana memperjelas pengaturan dari undang-undang tersebut. Pengurangan resiko bencana didefinisikan sebagai kegiatan untuk mengurangi ancaman dan kerentanan serta meningkatkan kemampuan masyarakat dalam menghadapi bencana. Peraturan pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan penagulangan bencana mengartikan bahaya atau ancaman secara singkat padat dan jelas bahaya atau ancaman bencana adalah setiap gejala atau bencana alam atau kegiatan peristiwa potensi yang menimbulkan bencana.

Sudibyakto⁸⁶ menyatakan setiap orang yang berada di wilayah rawan bencana harus menyadari masyarakat hidup dilingkungan yang mempunyai potensi terhadap bencana. Masyarakat harus hidup berdampingan secara harmonis dengan lingkungan dalam memanfaatkan sumberdayanya, namun selalu meningkatkan kewaspadaa. Masyarakat harus mengetahui keberadaan ancaman bencana serta gejala-gejala alam yang terjadi sebelum ancaman berubah menjadi bencana.

Kebijakan pemerintah yang didesain untuk melegitimasi relokasi memiliki payung hukum ‘utama’ yaitu UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Pasal 32 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana menyatakan sebagai berikut: “Dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, Pemerintah dapat [a] menetapkan daerah rawan bencana menjadi daerah terlarang untuk pemukiman; dan/atau [b] mencabut atau mengurangi sebagian atau seluruh hak kepemilikan setiap orang atas suatu benda sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Berdasarkan Peraturan Bupati Sleman tentang Kawasan Rawan Bencana Gunung Api Merapi Ada 3 (tiga) kalsifikasi Kawasan Rawan Bencana Merapi:⁸⁷

⁸⁶ Sudibyakto, *Manajemen Bencana di Indonesia Kemana?*, Gajahmada Universitas Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 54.

⁸⁷ Pasal 1 *Peraturan Bupati Sleman Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Kawasan Rawan Bencana Gunung Api Merapi* dimuat dalam Berita Daerah Kabupaten Sleman Seri D Nomor 8.

- a. Kawasan Rawan Bencana 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 Bencana 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 Merapi I adalah kawasan yang berpotensi terlanda lahar/banjir dan tidak menutup kemungkinan dapat terkena perluasan awan panas dan aliran lava.

Kawasan Rawan Bencana (KRB) III merupakan kawasan yang tidak boleh di tempati atau di bangun hunian kembali karena merupakan kawasan yang berpotensi menimbulkan bahaya, letaknya dekat dengan sumber bahaya yang sering terlanda awan panas, aliran lava, guguran batu, lontaran batu (pijar) dan hujan abu lebat, kebijakan pemanfaatan ruang di Kawasan Rawan Bencana(KRB) III:⁸⁸

- a. Tidak untuk hunian.
- b. Tanah dibeli Pemerintah dengan harga kesepakatan.
- c. Tata guna tanah untuk hutan lindung dan wisata alam.

⁸⁸ *Peraturan Bupati Sleman Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Kawasan Rawan Bencana Gunung Api Merapi* dimuat dalam Berita Daerah Kabupaten Sleman Seri D Nomor 8.

- d. Sarana dan prasarana hanya untuk hutan lindung, wisata alam, mitigasi bencana.
- e. Masyarakat dapat mengusahakan tanah untuk pakan ternak dan hasil hutan non kayu.

3. Sanksi Terhadap Pendirian Bangunan di Kawasan Rawan Bencana Merapi

Penetapan Kawasan Rawan Bencana Merapi Tahun 2010 membawa konsekwensi sejumlah dusun perlu direlokasi karena terletak di Kawasan Rawan Bencana III, yaitu Kawasan yang tidak layak huni dan berada di area kurang dari 5km dari puncak Merapi. Dari 48 (empat puluh delapan) padukuhan di 3 (tiga) Kecamatan (Kecamatan Cangkringan, Ngemplak dan Pakem) Daerah Istimewa Yogyakarta yang terkena lahar atau awan panas, ada 9 (sembilan) padukuhan di 3 (tiga) desa yang dinyatakan tidak layak huni dan semuanya berada di wilayah kecamatan Cangkringan.

Kebijakan pemanfaatan ruang di Kawasan Rawan Bencana(KRB) III dibagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu, kebijakan untuk 9 (sembilan) padukuhan yang tidak layak huni dan kebijakan di luar 9 (sembilan) padukuhan tersebut.

- a. Kebijakan untuk 9 (sembilan) padukuhan adalah:
 - 1) Tidak untuk hunian
 - 2) Tanah dibeli Pemerintah dengan harga kesepakatan
 - 3) Tata guna tanah untuk hutan lindung dan wisata alam

- 4) Sarana dan prasarana hanya untuk hutan lindung, wisata alam, mitigasi bencana
- 5) Masyarakat dapat mengusahakan tanah untuk pakan ternak dan hasil hutan non kayu

b. Sedangkan kebijakan di luar 9 (sembilan) padukuhan:

- 1) Hunian hanya diperbolehkan untuk hunian yang ada dan relokasi korban erupsi serta tidak dikembangkan (*Zero Growth*).
- 2) Pengembangan kegiatan untuk konservasi, pemanfaatan sumber daya air, kehutanan, pertanian, lahan kering, ilmu pengetahuan wisata alam.
- 3) Sarana dan prasarana hanya untuk mitigasi bencana dan masyarakat yang ada di wilayah tersebut.

Ketentuan mengenai sanksi terhadap pendirian bangunan tidak terdapat dalam Peraturan Bupati Sleman Nomor 20 Tahun 2011 tentang Kawasan Rawan Bencana Gunungapi Merapi Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa, namun secara umum dicantumkan dalam Pasal 106 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2011-2013 yang menyatakan Setiap orang yang memanfaatkan ruang tidak memiliki izin pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 ayat (3) dipidana dengan

pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).