

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Berkaitan dengan pelayanan pemberian Izin Mendirikan bangunan (IMB), diharapkan praktek pelayanan perizinan tersebut dapat memenuhi tujuan yang telah ditetapkan terutama dalam hal penyederhanaan prosedur. Kepemiikan bangunan sering menjadi sengketa publik yang berkepanjangan. Masalah tersebut muncul karena ketiadaan sertifikat izin mendirikan bangunan (IMB) karena sebagian masyarakat merasa prosedur perizinan cukup berbelit-belit serta ketiadaan biaya untuk mengurus izin tersebut bagi masyarakat yang tidak mampu. Keresahan itu sebenarnya berujung pada kurangnya sosialisasi tentang (IMB), karena (IMB) adalah merupakan alat pengendali pemanfaatan ruang serta berfungsi sebagai jaminan kepastian Hukum atas bangunan tersebut.

Izin didefinisikan sebagai suatu perbuatan administrasi negara yang memperkenalkan perbuatan yang secara umum tidak dilarang dalam peraturan perundang-undangan asalkan dilakukan sesuai dengan syarat-syarat tertentu yang ditentukan dalam peraturan hukum yang berlaku.¹ Pada dasarnya, setiap pengakuan hak oleh seseorang terhadap suatu bangunan harus didasarkan oleh bukti yang kuat dan sah menurut hukum. Tanpa bukti tertulis, suatu pengakuan di hadapan hukum mengenai objek hukum tersebut menjadi tidak sah, Sehingga

¹ Marbun, SF & Mahfud MD, Moh, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Liberty Yogyakarta, 2006, hal 95.

dengan adanya sertifikat IMB akan memberikan kepastian dan jaminan hukum kepada masyarakat.²

Oleh sebab itu dalam kaitannya terhadap pelayanan perizinan khususnya Izin Mendirikan bangunan (IMB), pemerintah dan khususnya Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang (DCKTR) Surabaya harus menetapkan standar pelayanan yang optimal antara lain aparatur pemerintah harus dapat meningkatkan pengetahuan dan profesionalitas, guna mengubah citra aparatur yang sebelumnya di pandang lamban menjadi efisien dan efektif sesuai dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Pada dasarnya keinginan masyarakat terhadap proses perizinan tidak berbeda dengan harapan pemerintah, yakni sederhana, murah, adanya kepastian waktu, pelayanan yang berkualitas dan sah secara hukum. Dari sisi masyarakat, murah berarti biaya yang wajar dan dapat di jangkau. Kepastian waktu merupakan elemen penting lainnya yang diharapkan masyarakat dari pemerintah. Kepastian tersebut menyangkut masalah lamanya waktu yang dibutuhkan untuk proses pengurusan serta kapan izin dapat dikeluarkan. Lamanya pengurusan izin seharusnya diketahui oleh para pemohon sehingga bermanfaat bagi proses perencanaan dan terjadwalan mereka, dan pemerintah sebagai penyedia pelayanan harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pada dasarnya, jika suatu bangunan mengalami perubahan fungsi, maka ijin IMB sebelumnya menjadi tidak berlaku. Ijin IMB yang harusnya berfungsi untuk mengendalikan perubahan penggunaan lahan tersebut dinilai tidak efektif

² Muhammad, Awan, Cara Mudah Mengurus IMB, Kata Buku, Yogyakarta, 2010, hal 47.

karena masih banyaknya bangunan yang melanggar dilapangan dikarenakan perubahan fungsi.

Disisi lain, instrumen perizinan yang semestinya berperan sebagai perangkat penegakan hukum seringkali bergeser peran secara paradoksal menjadi alat penyimpangan terhadap aturan hukum. Misalnya izin mendirikan bangunan (IMB) yang seharusnya berperan sebagai alat kontrol untuk menjamin kesesuaian pembangunan fisik dengan rencana tata ruang, setelah era otonomi dijadikan sebagai alat untuk menambah Pendapatan Asli Daerah dengan dibebani target pemasukan tertentu setiap tahunnya. Dengan demikian, pada hakikatnya IMB tidak lagi berfungsi sebagai instrumen pengendalian, melainkan lebih berperan sebagai mesin penghasil PAD. Seringkali izin yang dikeluarkan tidak lagi sesuai dengan rencana tata ruang, demi untuk mengejar target pemasukan.

Fenomena yang berkaitan dengan IMB terjadi di Kota Surabaya khususnya IMB toko modern yang sekarang ini marak terjadi. Pemkot Surabaya masih belum bisa melakukan penutupan terhadap toko modern yang tidak memiliki izin. Sementara itu data dari Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya ditemukan banyak bangunan toko modern yang tidak memiliki IMB. Artinya, bangunan tersebut dibangun tanpa dilengkapi izin dulu. Sekarang ini ada sekitar 700 toko modern di Surabaya, Namun yang memiliki IMB baru 104 bangunan toko modern. Padahal IMB, adalah salah satu syarat untuk mendapatkan izin lainnya. Untuk itu pihaknya akan melakukan kordinasi dengan Satpol PP Kota Surabaya untuk menertibkan bangunan bodong. Tentu saja bangunan yang tak ber IMB akan disegel karena tidak memenuhi persyaratan. Dalam Pasal 3

Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan Dalam Menunjang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kota Surabaya disebutkan bahwa :

- (1) Objek retribusi IMB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 adalah pemberian izin untuk mendirikan suatu bangunan.
- (2) Pemberian izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kegiatan peninjauan desain dan pemantauan pelaksanaan pembangunannya agar tetap sesuai dengan rencana teknis bangunan dan rencana tata ruang, dengan tetap memperhatikan Koefisien Dasar Bangunan (KDB), Koefisien Luas Bangunan (KLB), Koefisien Ketinggian Bangunan (KKB) dan pengawasan penggunaan bangunan yang meliputi pemeriksaan dalam rangka memenuhi syarat keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut.
- (3) Tidak termasuk objek retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pemberian izin untuk bangunan milik Pemerintah, Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Daerah.

Berdasarkan peraturan tersebut Izin Mendirikan Bangunan menjadi keharusan dan wajib dilakukan oleh semua pemilik toko modern sebagai syarat untuk mendapat IUTM. Untuk diketahui sekitar 700 toko modern yang beroperasi di Surabaya ternyata semuanya ilegal atau bodong. Pasalnya, hingga kini Dinas Perdagangan dan Perindustrian (Disperindag) Kota Surabaya hingga sekarang belum pernah sama sekali mengeluarkan ijin usaha toko modern (IUTM). Disperindag Kota Surabaya saat ini belum pernah mengeluarkan IUTM terhadap minimarket yang beroperasi di Surabaya. Jadi baik Indomaret maupun Alfamart yang buka sekarang belum ada mengantongi IUTM.³

Peristiwa yang terjadi berkaitan dengan retribusi IMB yang dilakukan oleh pemerintah Kota Surabaya dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah

³ Suarapubliknews, Diminta Tindak Minimarket Ilegal, Pemkot Surabaya Masih Butuh Kajian, diakses pada tanggal 9 Agustus 2015.

menjadi menarik untuk diteliti. Hal inilah yang mendasari penulis untuk melakukan sebuah penelusuran secara ilmiah terkait dengan fenomena yang terjadi tersebut. Penelusuran ilmiah tersebut akan penulis laksanakan dalam wujud penelitian sebagai syarat akademik dengan judul penelitian "Penerapan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan Dalam Menunjang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kota Surabaya".

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka rumusan masalah yang akan dibahas adalah :

- a. Bagaimana ketentuan hukum untuk memperoleh IUTM di Kota Surabaya?
- b. Bagaimana penerapan Pasal 3 Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan di Kota Surabaya?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan bertujuan untuk :

- a. Mengetahui persyaratan untuk memperoleh IUTM di Kota Surabaya.
- b. Mengetahui penerapan Pasal 3 Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan di Kota Surabaya.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang penulis harapkan dan akan diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Menambah wawasan dan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum tata negara, khususnya yang berkaitan dengan Pasal 3 Peraturan Daerah No. 12 tahun 2012 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan.
- b. Dapat memberi masukan dalam bidang hukum tata negara kepada masyarakat, pemerintah, dan aparat penegak hukum khususnya tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan.

1.5. Keaslian Penelitian

Penerapan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan Dalam Menunjang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kota Surabaya merupakan hasil karya sendiri dari penulis. Romi Eka Mahardhika Erfa dan Nur Laila Meilani (2014) melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Retribusi Izin Mendirikan Bangunan”. Penelitian berfokus pada penerapan Pasal 3 Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah di Kota Surabaya sedangkan pada penelitian sebelumnya hanya berfokus pada implementasi retribusi IMB saja. Dengan melihat seksama maka dengan demikian penelitian ini asli bukan merupakan duplikasi/ plagiasi dari hasil karya penulis lain.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (yuridis normatif), yakni merupakan penelitian yang dilakukan dan ditujukan pada peraturan perundang-undangan tertulis dan berbagai literatur yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini.⁴

Penelitian ini dilakukan dengan menginventarisir hukum positif yang berkaitan dengan hukum perdata mengenai pelaksanaan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah di Kota Surabaya.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini pendekatan masalah yang digunakan adalah *statute approach* dan *case approach*. *Statute approach*⁵ adalah pendekatan yang dilakukan dari aspek hukum yang bertitik tolak pada esensi sistematika perundang-undangan yang ada dan juga pada penerapan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah di Kota Surabaya. *Case Approach*⁶ adalah pendekatannya dilakukan dengan cara mengkaji beberapa kasus untuk referensi bagi suatu isu hukum.

⁴ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm 134.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Kelima, Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 96.

⁶ *ibid*, hlm. 137

1.6.3 Jenis Bahan Hukum

Dalam usaha untuk melengkapi penelitian ini, bahan hukum yang penulis gunakan dalam penelitian ini terdiri dari 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

- 1) Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang sifatnya mengikat yang mutlak dipergunakan untuk menyelesaikan permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini, yaitu berupa bahan hukum yang berasal dari Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan.
- 2) Bahan hukum sekunder adalah merupakan bahan hukum yang sifatnya menjelaskan bahan hukum primer yaitu terdiri dari data-data yang diperoleh penulis dari hasil hasil penelitian terhadap obyek penulisan seperti pendapat ilmiah para sarjana dan buku-buku literatur yang ada kaitannya dengan Izin Mendirikan Bangunan.
- 3) Bahan hukum tersier yaitu berupa kamus-kamus yang ada kaitannya dengan Izin Mendirikan Bangunan yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengambilan atau pengumpulan data bahan hukum primer, sekunder atau tersier dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan maupun studi dokumentasi terhadap bahan-bahan hukum yang terdapat pada pusat-pusat dokumentasi dan informasi hukum atau perpustakaan-perpustakaan

pada instansi yang terkait ataupun penelusuran melalui internet.⁷ Sehingga dapat menyempurnakan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis.

1.6.5 Teknik Analisis Data

Proses analisa data merupakan suatu proses penelaahan data secara mendalam. Proses analisa dapat dilakukan pada saat yang bersamaan dengan pelaksanaan pengumpulan data meskipun pada umumnya dilakukan setelah data terkumpul.⁸ Guna memperoleh gambaran yang jelas dalam memberikan, menyajikan, dan menyimpulkan data, maka dalam penelitian ini digunakan metode analisa deskriptif kualitatif, yakni suatu analisa penelitian yang dimaksudkan untuk mendeskripsikan suatu situasi tertentu yang bersifat faktual secara sistematis dan akurat.⁹

Penggunaan metode menggambarkan pada adanya usaha untuk menganalisa seluruh data (sesuai dengan pedoman rumusan masalah) sebagai satu kesatuan dan tidak dianalisa secara terpisah.

⁷ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002, hlm. 103.

⁸ *Ibid*, 103.

⁹ Sudarwan Danim, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2002, hlm..41.