

DISKRESI PEMERINTAH KOTA SURABAYA TERHADAP PENERBITAN IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB) PASCA BERLAKUNYA PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 16 TAHUN 2021 TENTANG PERATURAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2002 TENTANG BANGUNAN GEDUNG

Erwin Boni, Moh. Saleh

Prodi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum,
Universitas Narotama Surabaya, Indonesia

*Corresponding Author:
Email: bonimut1984@gmail.com

Abstract.

Unitary State of The Republic of Indonesia based on The 1945 Constitution Article 18 Paragraph (1) is divided into provincial regions, and each provincial areas are divided into regencies and cities, each of which has regional administration regulated by law. The freedom to manage the area or called regional autonomy refers to Law Number 32 of 2004. The implementation of regional autonomy aims to make the government closer and able to carry out government functions more efficiently and effectively. So that public services can be carried out and achieve maximum results, the government administration is given a certain independence to act on its own initiative to resolve various problems that have not yet been formed a legal basis for settlement by the legislature which then in state administrative law is given free authority in the form of discretion. The freedoms exercised by government administration is limited by The General Principles of Good Governance (AUPB), in particular the principle of prohibition of abuse of authority and the principle of arbitrary prohibition. In the event of legal deviations from the discretionary decisions that result in losses to society, then discretionary decisions must still be accounted for. This is in accordance with the principle "geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid" that is there is no authority without accountability.

Keywords : AUPB, Government Discretion, Government Authority

PENDAHULUAN

Perizinan bangunan yaitu suatu perizinan yang berkaitan dengan keabsahan atau bukti keaslian yang dapat dipertanggungjawabkan dikemudian hari. Keabsahan suatu perizinan bangunan berupa data-data tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan legalitasnya dan berguna sebagai bukti kepemilikan atau bahkan suatu jaminan ketika menghadapi suatu masalah hukum.

Suatu perizinan bangunan berkaitan langsung dengan ruang lingkup penataan ruang terutama dari segi penggunaan bangunan tersebut dan jenis perizinan yang dimiliki. Pemerintah Kabupaten/Kota dalam hal ini yang memiliki wewenang untuk mengeluarkan persetujuan perizinan terkait bangunan yang dimaksud juga wajib untuk memperhatikan beberapa asas kelayakan yang ada, pelayanan perizinan yang bersifat prima serta penerapan tindakan pemerintahan yang baik. Supaya pelayanan publik dapat mencapai hasil yang maksimal, kepada administrasi pemerintahan diberikan suatu kewenangan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan yang membutuhkan penanganan secara cepat, sementara terhadap permasalahan itu tidak ada atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya oleh lembaga legislatif yang kemudian dalam hukum administrasi negara diberikan kewenangan bebas berupa diskresi.¹

Dari uraian tersebut, maka yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah diskresi Pemerintah Kota Surabaya terhadap penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) pasca berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, agar proses perizinan bangunan di Kota Surabaya tetap berjalan dan dapat terpenuhinya kebutuhan masyarakat atas legalitas bangunan yang dimilikinya. Berdasarkan Peraturan Walikota Surabaya pengertian Izin Mendirikan Bangunan yang selanjutnya disingkat IMB adalah perizinan yang diberikan oleh Walikota kepada pemilik bangunan untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi dan/atau merawat bangunan sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku.

Konsep diskresi yang selama ini digunakan mengacu terhadap ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam konsepsi negara hukum modern diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *freis ermissen* (Jerman) mutlak dibutuhkan oleh pemerintah dan kepadanya melekat wewenang itu (*inherent aan het bestuur*), seiring dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan pemerintah terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks.² Diskresi digunakan terutama karena kondisi darurat yang tidak memungkinkan untuk menerapkan ketentuan tertulis, tidak ada atau belum ada peraturan yang mengaturnya, sudah ada peraturannya namun redaksinya samar atau multitafsir. Diskresi sendiri diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada Undang-Undang, atau tindakan yang dilakukan dengan mengutamakan pencapaian tujuan (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).³

Pengertian diskresi menurut Kamus Hukum, diskresi berarti kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri.

¹ SF Marbun dkk, Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta: UII Press, 2001, hlm. 73

² Ridwan, Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hlm. 80-81

³ Ibid.

⁴ Sedangkan menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi mengartikan diskresi sebagai keputusan atau tindakan yang ditetapkan atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan pelik yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dimana peraturan perundang-undangan tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, atau adanya stagnasi pemerintahan.

Ada beberapa pakar hukum yang memberikan definisi diskresi diantaranya S. Prajudi Atmosudirjo yang mendefinisikan diskresi sebagai kebebasan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang untuk bertindak atau mengambil keputusan menurut pendapat sendiri.⁵ Selanjutnya dijelaskannya bahwa diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindakan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Akan tetapi tidak mungkin bagi undang-undang untuk mengatur secara mendetail dan lengkap atas segala macam kasus dalam praktek kehidupan sehari-hari. Sehingga, perlu adanya kebebasan atau diskresi dari administrasi negara.

Sedangkan Sjachran Basah mengatakan bahwa *freies ermessen* adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah segala tindakan administrasi negara sesuai dengan hukum, sebagaimana telah ditetapkan dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.⁶ Sedangkan Diana Halim Koentjoro mengartikan *freies ermessen* sebagai kemerdekaan bertindak administrasi negara atau pemerintah (eksekutif) untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan kegentingan yang memaksa, dimana peraturan penyelesaian untuk masalah itu belum ada.⁷ Kebebasan diskresi merupakan kebebasan administrasi yang mencakup yaitu antara lain kebebasan administrasi (*interpretatievrijheid*), kebebasan mempertimbangkan (*beoordelingsvrijheid*), dan kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*). Kebebasan interpretasi dan kebebasan mempertimbangkan muncul ketika undang-undang menampilkan dua pilihan (alternatif) kewenangan terhadap persyaratan tertentu yang pelaksanaannya dapat dipilih oleh administrasi pemerintahan. Sedangkan kebebasan mengambil kebijakan lahir ketika pembuat undang-undang memberikan kewenangan kepada administrasi pemerintahan dalam melaksanakan kekuasaannya untuk melakukan inventarisasi dan mempertimbangkan berbagai kepentingan.⁸

Kebebasan mempertimbangkan ini ada yang bersifat subjektif dan bersifat objektif. Kebebasan mempertimbangkan yang bersifat subjektif (*subjectieve beordelingsruimte*), yaitu kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki itu dilaksanakan. Sedangkan kebebasan mempertimbangkan yang bersifat objektif (*objectieve beordelingsruimte*) yaitu

⁴ JTC Simorangkir dkk., Kamus Hukum, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2008, hlm. 38

⁵ S. Prajudi Atmosudirjo, Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, hlm. 82

⁶ Sjachran Basah, Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia, Bandung: Alumni, 1997, hlm. 3

⁷ Diana Halim Koentjoro, Hukum Administrasi Negara, Bogor : Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 41

⁸ Ridwan, Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hlm. 81-82

kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. Ketika kebebasan pemerintah atau *freies ermesen* ini dituangkan dalam bentuk tertulis, ia akan menjadi peraturan kebijakan⁹.

Konsekuensi logis dari adanya kewenangan *freies ermesen* ini, pemerintah diberi kewenangan *droit function*, yaitu kekuasaan untuk menafsirkan terhadap suatu peraturan perundang-undangan, namun bukan berarti pemerintah boleh berbuat sewenang-wenang. Pemerintah dilarang melakukan tindakan-tindakan yang bersifat *detournement de pouvoir* (melakukan sesuatu diluar tujuan kewenangan yang diberikan) atau *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melawan hukum oleh penguasa). Sebab setiap perbuatan pemerintah yang merugikan warganya karena *detournement de pouvoir* atau *onrechtmatige overheidsdaad* dapat dituntut baik melalui peradilan administrasi negara maupun melalui peradilan umum.¹⁰

Untuk melihat batas-batas penggunaan diskresi dapat melihat rumusan di dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, rumusan pokok pasal tersebut memberi batasan terhadap diskresi dengan menyebutkan bahwa Pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi dalam mengambil keputusan wajib mempertimbangkan tujuan diskresi, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar diskresi dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Penggunaan diskresi dapat dikategorikan mencampuradukkan wewenang apabila tidak sesuai dengan tujuan wewenang yang diberikan atau bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Penggunaan Diskresi dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang sesuai Pasal 31 dan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Tujuan penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah bertujuan untuk meluncurkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum sesuai Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Selanjutnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tersebut menyebutkan bahwa penggunaan diskresi wajib dipertanggungjawabkan kepada pejabat atasannya dan masyarakat yang dirugikan akibat keputusan diskresi yang telah diambil serta dapat diuji melalui upaya administratif atau gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara.

Meskipun Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tidak mengatur sanksi apabila ketentuan keharusan melapor kepada atasannya tersebut tidak dilaksanakan, tetapi paling tidak dengan dijadikannya batas-batas penggunaan diskresi sebagai suatu norma yang mengikat, maka hal tersebut sudah cukup untuk menghindari dilaksanakannya penyalahgunaan wewenang (*detournement*

⁹ Ridwan, Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hlm. 81-82

¹⁰ SF Marbun dan Moh Mahfud MD, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Cetakan ke-6, Yogyakarta: Liberty, 2006, hlm. 47

de pouvoir) dan perbuatan sewenang-wenang (*willekeur*) oleh Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan, sebab tujuan utama dari normatifisasi adalah menciptakan dan menjadikan Hukum Administrasi Negara menunjang kepastian hukum yang memberi jaminan dan perlindungan hukum, baik bagi warga negara maupun administrasi negara.¹¹ Penggunaan *freies ermessen* menurut oleh Badan/Pejabat administrasi negara dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting dan mendesak serta tiba-tiba yang sifatnya kumulatif. Bisa saja muncul persoalan yang penting tapi tidak mendesak untuk segera diselesaikan. Ada pula kemungkinan muncul persoalan mendesak, tapi tidak terlalu penting untuk diselesaikan. Suatu persoalan baru dapat dikualifikasi sebagai persoalan penting apabila persoalan tersebut menyangkut kepentingan umum, sedangkan kriteria kepentingan umum harus ditetapkan oleh suatu peraturan perundang-undangan.¹²

METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan penulis dalam melakukan penelitian ini adalah metodependekatan hukum normatif. Pendekatan hukum normatif adalah pendekatan penelitian hukum yang dilakukan secara teoritis, dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dan mengadakan penelusuran yang berpedoman terhadap dan buku-buku atau literatur-literatur hukum, serta peraturan-peraturan tertulis yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.¹³ Metode pendekatan secara hukum normatif dimaksudkan untuk menganalisis secara mendalam tentang peraturan-peraturan hukum positif yang bersangkutan. Metode penelitian hukum ini merupakan suatu metode dengan cara yang sistematis dalam melakukan sebuah penelitian.¹⁴

PEMBAHASAN

Keabsahan Penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) oleh Pemerintah Kota Surabaya Pasca Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2022 tentang Bangunan Gedung

Dalam melakukan tindakan hukum (*rechtshandelingen*) Pejabat/Badan administrasi pemerintahan memiliki instrumen pemerintahan yang digunakan dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dalam menjalankan kegiatan pemerintahan dan

¹¹ Rusli K. Iskandar, *Normatifisasi Hukum Administrasi Negara*, dalam SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : UII Press, 2001, hlm. 187

¹² Anna Erliyana, “Keputusan Presiden, Analisis RI 1987-1988”, Program Pasca Sarjana Falkutas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 138

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri mamudji, *Penelitian hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta: 2001, hlm. 13-14

¹⁴ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung: 2004, hlm. 57

kemasyarakatan, pemerintah menggunakan berbagai peraturan hukum seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijaksanaan, perizinan, dan sebagainya.¹⁵ Berdasarkan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 201 tentang Pemerintahan memberi penegasan batas ruang lingkup penggunaan diskresi oleh Pejabat Pemerintahan meliputi pengambilan keputusan atau tindakan berdasarkan : ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan atau Tindakan, peraturan perundang-undangan yang tidak mengatur, peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas, adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Produk hukum dari administrasi pemerintahan berupa dokumen-dokumen yang mengandung materi penetapan yang bersifat konkrit, individual dan final dalam hukum administrasi disebut dengan keputusan (*Beschikking*), sedangkan dokumen-dokumen yang mengandung materi pengaturan yang bersifat umum disebut peraturan (*regeling*). Adapun perizinan (*vergunning*) merupakan suatu bentuk pengecualian dari larangan yang terdapat dalam suatu peraturan. Instrumen pemerintahannya dituangkan dalam bentuk peraturan mengenai izin atas hal tertentu, sedangkan landasan pelaksanaan/operasional bagi masyarakat atau badan/pejabat administrasi pemerintahan adalah berupa keputusan administrasi pemerintahan mengenai izin atas hal tersebut.¹⁶

Persoalan-persoalan penting yang mendesak yang dimaksud dalam *freies ermessen* sekurang-kurangnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut ¹⁷:

- a. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu, kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan.
- b. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan.
- c. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi Negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.
- d. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna.
- e. Jika persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

¹⁵ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta: UII Press, 2002, hlm. 95

¹⁶ Lutfil Ansori, Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan , Jurnal Yuridis Vol.2 Falkutas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta, 2015

¹⁷ SF Marbun dkk, Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta: UII Press, 2001, hlm 117

Dengan adanya *freies ermessen*, ini berarti bahwa sebagian kekuasaan yang dipegang oleh badan pembentuk undang-undang dipindahkan ke dalam tangan pemerintah/administrasi negara (eksekutif). Jadi supremasi badan legislatif diganti oleh supremasi badan eksekutif¹⁸ karena administrasi negara melakukan penyelesaian masalah tanpa harus menunggu perubahan undang-undang dari badan legislatif.¹⁹ Hal tersebut karena pada prinsipnya Badan/Pejabat administrasi pemerintahan tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan hukumnya tidak ada ataupun hukumnya ada tetapi tidak jelas, sepanjang hal tersebut masih menjadi kewenangannya.

Keputusan diskresi tidak dapat diuji secara hukum (*wetmatigheid*), pengujiannya lebih diarahkan kepada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik (AUPB). Adapun macam-macam asas pada AUPB²⁰ yaitu : Asas kepastian hukum (principle of legal security), Asas keseimbangan (principle of proportionality), Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (principle of equality), Asas bertindak cermat (principle of carefulness), Asas motivasi untuk setiap keputusan (principle of motivation), Asas tidak mencampuradukan kewenangan (principle of non misuse of competence), Asas permainan yang layak (principle of fair play), Asas keadilan dan kewajaran (principle of reasonable or prohibition of arbitrariness), Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar (principle of meeting raised expectation), Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (principle of undoing the consequences of an annulled decision), Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi (principle of protecting the personal way of life), Asas kebijaksanaan (*sapientia*), Asas penyelenggaraan kepentingan umum (principle of public service).

Pemenuhan syarat-syarat dalam perizinan bangunan sebagai penerapan dalam izin usaha juga merupakan suatu syarat formil yang berdampak langsung pada penerapan kepastian hukum dalam penataan ruang di Indonesia.²¹ Dengan demikian maka beberapa syarat dan ketentuan yang meliputi Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) harus diperhatikan dengan seksama dan pelaksanaannya harus terlaksana dengan maksimal. Instrumen kepastian hukum dalam hal ini berkaca secara langsung kepada penggunaan Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) sebagai bentuk perizinan.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung kemudian merubah klausul perizinan bangunan dari Izin Mendirikan Bangunan (IMB) menjadi Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) yang diselenggarakan melalui sistem elektronik yang dibuat oleh Pemerintah Pusat melalui *Online Single Submission* (OSS) dan Sistem Informasi

¹⁸ A. Siti Soetami, *Hukum Administrasi Negara*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2000, hlm. 46

¹⁹ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 42

²⁰ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung : Alumni, 1975, hlm. 29-30

²¹ Maret Priyanta, *Regulasi Perizinan Mendirikan Bangunan Dalam Mendukung Kemudahan Berusaha Menuju Bangsa yang Adil dan Makmur*, *Magister Hukum Udayana* Vo. 8 No. 3, 2019

Manajemen Bangunan Gedung (SIMBG). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, yang secara eksplisit disebutkan bahwa izin mendirikan bangunan gedung adalah perizinan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada pemilik bangunan gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi dan/atau merawat bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku.

Perbedaan yang paling mendasar antara Izin Mendirikan Bangunan Gedung (IMB) dengan Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) yaitu IMB merupakan izin yang harus diperoleh pemilik sebelum atau saat mendirikan bangunan dan teknis bangunan harus dilampirkan saat mengajukan permohonan izin, sedangkan PBG bersifat pengaturan perizinan yang mengatur bangunan gedung harus didirikan, pengaturan tersebut bangunan gedung harus memenuhi standar teknis yang sudah ditetapkan. Standar teknis yang dimaksud berupa perencanaan dan perancangan bangunan gedung, pelaksanaan dan pengawasan konstruksi bangunan gedung dan pemanfaatan bangunan gedung. Berdasarkan Peraturan Walikota Surabaya pengertian Izin Mendirikan Bangunan (IMB) adalah perizinan yang diberikan oleh Walikota kepada pemilik bangunan untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi dan/atau merawat bangunan sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku.

Setiap bangunan gedung memiliki fungsi dan klasifikasi bangunan gedung, fungsi bangunan gedung harus digunakan sesuai dengan peruntukan lokasi yang diatur dalam RDTR dan fungsi bangunan gedung dicantumkan dalam Persetujuan Bangunan Gedung. Pembangunan bangunan gedung diselenggarakan melalui tahapan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Pelaksanaan konstruksi dilakukan setelah mendapatkan Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) dimana PBG diperoleh setelah mendapatkan pernyataan pemenuhan standar teknis bangunan gedung dari Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Dalam hal perizinan bangunan di Kota Surabaya telah menggunakan sistem elektronik Surabaya Single Window (SSW) dimana warga Surabaya dalam mengurus perizinan bangunan mulai dari Surat Keterangan Rencana Kota (SKRK) hingga Izin Mendirikan Bangunan (IMB) menjadi lebih cepat, efektif dan efisien karena dapat dilaksanakan dalam satu paket perizinan. Namun sistem penyelenggaraan secara elektronik melalui *Online Single Submission* (OSS) dan Sistem Informasi Manajemen Bangunan Gedung (SIMBG) yang dibuat oleh Pemerintah Pusat belum dapat mengakomodasi segala bentuk permasalahan penataan ruang dan perizinan bangunan yang ada di Kabupaten/Kota.

Diskresi Pemerintah Kota Surabaya dalam hal ini yaitu sampai dengan saat ini Pemerintah Kota Surabaya dalam perizinan bangunan tetap menggunakan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan bukan Persetujuan Bangunan gedung (PBG), serta untuk proses pelayanan tetap menggunakan sistem elektronik Surabaya Single Window (SSW) bukan melalui sistem elektronik OSS dari Pemerintah Pusat. Pemerintah Kota Surabaya dalam hal penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) telah menyiapkan

sistem perizinan dan non perizinan secara elektronik sejak tahun 2013, dan telah memiliki payung hukum yang disusun dalam Peraturan Walikota, sebagaimana dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 43 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 28 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelayanan Perizinan Dan Non Perizinan Secara Elektronik Di Kota Surabaya.

Pasca berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung kemudian merubah klausul perizinan bangunan dari Izin Mendirikan Bangunan (IMB) menjadi Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) yang diselenggarakan melalui sistem elektronik yang dibuat oleh Pemerintah Pusat melalui *Online Single Submission* (OSS) dan Sistem Informasi Manajemen Bangunan Gedung (SIMBG) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR), salah satu pengaturan mengenai izin pemanfaatan ruang yang secara eksplisit diatur dalam Pasal 163, Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (PP 15/2010) dalam Pasal 165 ayat (3) bahwa IMB diberikan berdasarkan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan Peraturan Zonasi (PZ).

Tetapi dengan adanya sistem elektronik OSS dari Pemerintah Pusat ini menciptakan permasalahan baru karena RDTR Kota Surabaya tidak dapat terintegrasi ke dalam sistem elektronik OSS, padahal berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR), suatu penataan ruang harus disesuaikan dengan tata ruang wilayah tersebut. Hal ini dikarenakan agar dalam rangka pemanfaatan dapat terpenuhi dengan suatu tujuan yang akan dicapai dan tidak melahirkan potensi-potensi yang dapat merugikan wilayah tersebut karena kurangnya pertimbangan dalam hal penataan ruang. Ketidaksesuaian pemanfaatam ruang juga dapat menghasilkan kerugian-kerugian yang seharusnya dapat dimanfaatkan dengan baik perihal pengembangannya.

Berdasarkan beberapa gambaran diatas dapat diidentifikasi beberapa permasalahan terkait dengan tumpang tindih peraturan perizinan mendirikan bangunan, sehingga Pemerintah Kota Surabaya menerbitkan Diskresi Pemerintah Kota Surabaya Terhadap Penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Pasca Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Kebijakan diskresi yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Surabaya terhadap Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dapat mendorong percepatan untuk proses perizinan berusaha bagi masyarakat yang sedang mengurus perizinan usaha khususnya perizinan terhadap bangunan agar dapat terjamin legalitasnya, serta terjabarkannya efektifitas kebijakan diskresi yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam menjamin berjalannya perizinan di Kota Surabaya.

Konformitas Hukum atas Penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) oleh Pemerintah Kota Surabaya Pasca Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2022 tentang Bangunan Gedung

Penegakan hukum di Indonesia memiliki tujuan untuk membantu pengaturan manusia dalam kehidupan bermasyarakat. Penegakan hukum juga bisa membuat seseorang keluar dari situasi sulit dengan adanya kepastian hukum dan perlindungan hukum. Perihal ruang lingkup perizinan bangunan juga tergolong menjadi suatu substansi yang penting, dengan diterapkannya perizinan maka beberapa hal salah satunya seperti aspek kelayakan dapat terjamin kebenarannya. Beberapa konsep kelayakan yang dimaksud meliputi beberapa aspek mulai dari administrasi hingga dari suatu perizinan yang diterapkan. Dengan adanya kelayakan tersebut maka bentuk perizinan diharapkan dapat terbentuk dan terlaksana dengan sebagaimana mestinya.

Pasca terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, dalam Pasal 1 angka 17 disebutkan bahwa Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) adalah perizinan yang diberikan kepada pemilik bangunan gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi dan/atau merawat Bangunan Gedung sesuai dengan standar teknis bangunan gedung. Menurut Adrian Sutedi, ada beberapa hal mengapa mendirikan bangunan itu membutuhkan izin yaitu :

1. Agar tidak menimbulkan gugatan pihak lain setelah bangunan berdiri, untuk itu sebelum mendirikan bangunan harus ada kejelasan status tanah yang bersangkutan.
2. Lingkungan kota memerlukan penataan dengan baik dan teratur, aman, tertib dan nyaman. Pelaksanaan pembangunan bangunan di perkotaan harus disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Kota. karena itu, sebelum memperoleh Izin Mendirikan Bangunan masyarakat harus memperoleh keterangan rencanan kota terlebih dahulu.
3. Menghindari bahaya secara fisik dari penggunaan bangunan, setiap pendirian bangunan memerlukan rencana pembangunan yang matang dan memenuhi standar teknis bangunan yang telah ditetapkan yang meliputi arsitektur, konstruksi, dan instalasinya (termasuk instalasi kebakaran dan instalasi lainnya).
4. Mencegah bahaya yang mungkin ditimbulkan terutama pada saat konstruksi bagi lingkungan, tenaga kerja, masyarakat sekitar, maupun bagi calon pemakai bangunan. Dengan demikian, pembangunan yang dilakukan dapat berjalan dengan baik sesuai dengan perencanaannya.²²

Berdasarkan Pasal 24 Angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau di air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, dan kegiatan khusus.

Salah satu peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha yaitu penyederhanaan persyaratan dasar perizinan berusaha, meliputi Persetujuan Bangunan

²² Adrian Sutedi, Hukum Perizinan dalam Sektor pelayanan Publik, Sinar Grafika, Cetakan Pertama, 2010, hlm. 230

Gedung dan Sertifikat Laik Fungsi (SLF). Bangunan gedung ditetapkan berdasarkan fungsi bangunan gedung dan klasifikasi bangunan gedung. Fungsi bangunan gedung merupakan ketentuan pemenuhan Standar Teknis, yang ditinjau dari segi tata bangunan dan lingkungannya maupun keandalan bangunan gedung. Fungsi bangunan gedung meliputi : fungsi hunian, fungsi keagamaan, fungsi usaha, fungsi sosial dan budaya, dan fungsi khusus. Kemudian bangunan gedung diklasifikasikan berdasarkan : tingkat kompleksitas, tingkat permanensi, tingkat risiko bahaya kebakaran, lokasi, ketinggian bangunan gedung, kepemilikan bangunan gedung, dan kelas bangunan gedung.

Standar Teknis Bangunan Gedung adalah acuan yang memuat ketentuan, kriteria, mutu, metode dan/atau tata cara yang harus dipenuhi dalam proses penyelenggaraan bangunan gedung yang sesuai dengan fungsi dan klasifikasi bangunan gedung berdasarkan Pasal 1 angka 50 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Standar Teknis Bangunan meliputi : Standar perencanaan dan perancangan bangunan gedung, standar pelaksanaan dan pengawasan konstruksi bangunan gedung, standar pemanfaatan bangunan gedung, standar pembongkaran bangunan gedung, ketentuan penyelenggaraan bangunan gedung cagar budaya yang dilestarikan, ketentuan penyelenggaraan bangunan gedung fungsi khusus, ketentuan penyelenggaraan bangunan gedung hijau, ketentuan penyelenggaraan bangunan gedung negara, ketentuan dokumen dan ketentuan pelaku penyelenggaraan bangunan gedung berdasarkan Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.²³

KESIMPULAN

Berdasarkan permasalahan dan analisis yang telah dibahas sebelumnya, beberapa hal yang dapat disimpulkan dari penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Penelitian ini menunjukkan bahwa diskresi dari Pemerintah Kota Surabaya tidak menyalahi etika dan peraturan perundang-undangan, sehingga diskresi perizinan bangunan di Kota Surabaya dengan tetap menggunakan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) serta untuk proses pelayanan tetap menggunakan sistem elektronik Surabaya Single Window (SSW) dapat dilaksanakan demi terwujudnya kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan di Kota Surabaya. Diharapkan adanya percepatan terbitnya Peraturan Daerah yang mengatur tentang Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) di Kota Surabaya segera diterbitkan agar permasalahan terkait perizinan bangunan dapat terselesaikan dengan baik, diharapkan telah dilakukan kajian yang mendalam serta kecermatan dan pertimbangan tim ahli yang berkompeten dalam bidangnya untuk sebenar-benarnya mengarah kepada kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama.

²³ Roman Situngkir, (2021), "Peralihan Izin Mendirikan Bangunan Menjadi Persetujuan Bangunan Gedung Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja", Jurnal Kajian Hukum Vol. 2 No. 3, hlm. 664-672

2. Teknis perizinan bangunan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung sudah cukup lengkap, namun dalam pelaksanaannya melibatkan banyak peran yang terlibat sehingga perlu adanya pengawasan agar terimplementasikan dengan baik dan dalam pelaksanaan di lapangan perlu adanya kebijakan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terkait kendala-kendala yang terjadi selama penerapan pelaksanaannya.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Siti Soetami, *Hukum Administrasi Negara*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2000.
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung: 2004.
- Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Cetakan Pertama, Penerbit Sinar Grafika, 2010
- Anna Erliyana, “*Keputusan Presiden, Analisis RI 1987-1988*”, Program Pasca Sarjana Falkutas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: 2005.
- Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004.
- JTC Simorangkir dkk., *Kamus Hukum*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2008.
- Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1975.
- Lutfil Ansori, *Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Peemerintahan*, Jurnal Yuridis Vol.2 Falkutas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta, 2015
- Maret Priyanta, *Regulasi Perizinan Mendirikan Bangunan Dalam Mendukung Kemudahan Berusaha Menuju Bangsa yang Adil dan Makmur*, Magister Hukum Udayana Vo. 8 No. 3, 2019.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2002.
- Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Roman Situngkir, (2021), “*Peralihan Izin Mendirikan Bangunan Menjadi Persetujuan Bangunan Gedung Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*”, Jurnal Kajian Hukum Vol. 2 No. 3.
- Rusli K. Iskandar, *Normatifisasi Hukum Administrasi Negara*, dalam SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001.
- S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.

- SF Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-6, Yogyakarta: Liberty, 2006.
- SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001.
- Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta: 2001
- Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
- Peraturan Walikota Surabaya Nomor 43 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 28 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelayanan Perizinan Dan Non Perizinan Secara Elektronik Di Kota Surabaya
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah