

**PENERAPAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK
DALAM PENERBITAN IZIN DI KABUPATEN
LOMBOK TIMUR**

**IMPLEMENTATION OF THE GENERAL PRINCIPLES OF GOOD
GOVERNANCE IN ISSUING LICENSES IN THE REGENCY OF EAST
LOMBOK**

Lalu Dhedi Kusmana

Kabag Hukum Sekda Lombok Timur

Email: *adhedikusmana@yahoo.co.id*

Naskah diterima : 29/08/2013; direvisi : 04/09/2013; disetujui : 14/10/2013

ABSTRACT

The comparative regulation of general principles of good governance in the laws and licensing related in Indonesia, to identify and assess the general principles of good governance which has been described in the licensing regulations in East Lombok and to analyze court decisions related dispute of application of general principles in good governance in the issuance of permits in eastern Lombok. By using statute approach, conceptual approach, comparative approach and case approach. The regulations of the general principles of good governance in the relevant licensing legislation in Indonesia is regulated in various ways with the terms and details of different. Furthermore, the regulations governing the licensing area in East Lombok has outlined eight general principles of good governance. While the procedures related to the issuance of permits in East Lombok is not yet fully guided by the general principles of good governance.

Keywords : Application, General Principles of Good Governance and Licensing

ABSTRAK

Perbandingan pengaturan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam peraturan perundang-undangan terkait perizinan di Indonesia, dan untuk mengetahui dan mengkaji asas-asas umum pemerintahan yang baik yang telah dijabarkan dalam pengaturan perizinan di Kabupaten Lombok Timur serta menganalisa putusan pengadilan terkait sengketa penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penerbitan izin di Kabupaten Lombok Timur. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pengaturan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam perundang-undangan terkait perizinan di Indonesia diatur secara beragam dengan istilah dan rincian yang berbeda-beda. Selanjutnya dalam Peraturan Daerah yang mengatur perizinan di Kabupaten Lombok Timur telah menjabarkan 8 (delapan) asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sedangkan terkait prosedur dalam penerbitan izin di Kabupaten Lombok Timur belum sepenuhnya berpedoman pada asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Kata kunci : Penerapan, Asas Umum Pemerintahan yang Baik dan Perizinan.

PENDAHULUAN

PEMERINTAH DALAM RANGKA mewujudkan tata pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa, dihadapkan pada pelaksanaan

tugas yang sangat luas dan kompleks dalam upaya mensejahterakan rakyat. Pemikiran tentang kesejahteraan rakyat sebenarnya sudah ada sejak terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembukaan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia antara lain adalah memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.¹

Berkenaan dengan pelayanan umum, Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat.²

Pada dasarnya penyelenggaraan pemerintahan mengemban tiga fungsi hakiki, yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*).³ Jadi selain melaksanakan pembangunan, pemerintah juga memberikan pelayanan publik.

Perizinan mempunyai peranan vital, karena selain sebagai sumber PAD, perizinan juga sebagai instrumen perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. Izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan per-

undangan”.⁴ Izin dalam arti luas berarti persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.⁵

Setiap kebijakan yang dibuat oleh administrasi negara seyogyanya disamping memperhatikan asas legalitas, juga harus memperhatikan aspek hierarkis hukum, dan hukum kebiasaan atau aspek moralitas. Pada aspek terakhir inilah asas-asas umum pemerintahan yang baik berfungsi sebagai salah satu dasar pertimbangan bagi administrasi negara dalam mengeluarkan kebijakannya, sebab bila tidak, akan menjadi “senjata makan tuan”, artinya kebijakan yang menafikan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak (AAUPL), justru AAUPL berbalik menjadi alat uji untuk membatalkan kebijakan tersebut.⁶

Pada mulanya keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik ini di Indonesia belum diakui secara yuridis sehingga belum memiliki kekuatan hukum formal. Namun bukan berarti eksistensinya tidak diakui sama sekali, karena ternyata asas ini diterapkan dalam praktek peradilan terutama di peradilan tata usaha negara, dan seringkali dijadikan alat uji keabsahan sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat, dan seringkali menjadi batu sandungan bagi para pejabat daerah dalam menerbitkan perizinan dan tidak jarang harus berakhir di Pengadilan.

Pengaturan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam peraturan perundang-undangan yang terkait perizinan di

¹ Alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

³ Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan, Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2000, hlm. 59

⁴ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perijinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 2.

⁵ Bagir Manan, *Dalam Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 199.

⁶ Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi (Upaya Menuju “Clean and stable Government)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 27.

Indonesia dicantumkan secara beragam baik mengenai istilah, jenis asas maupun jumlah asas yang telah dinormakan, dan masih sektoral. Pengaturan yang sektoral ini menimbulkan disharmoni dalam penjabarannya secara konkrit.

Selain itu, beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perizinan terjadi konflik norma dalam pengaturannya sehingga belum mencerminkan asas kepastian hukum sebagai salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan umum.

Dalam penerbitan izin mendirikan bangunan, Pemerintah sebenarnya telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2010 tentang Pedoman Tata Cara Penyelenggaraan Izin Mendirikan Bangunan, dan salah satu amanat dalam peraturan tersebut adalah agar Bupati/Walikota dalam menyelenggarakan pemberian IMB berdasarkan Peraturan Daerah tentang Izin Mendirikan Bangunan dan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang, ironisnya, di Kabupaten Lombok Timur belum ada peraturan daerah maupun peraturan bupati yang mengatur secara khusus penyelenggaraan izin mendirikan bangunan, sehingga kondisi ini belum mencerminkan asas legalitas dalam pengaturan penerbitan izin mendirikan bangunan di Kabupaten Lombok Timur.

Disamping itu, pelaksanaan penerbitan IMB yang masih mensyaratkan adanya rekomendasi untuk penerbitan IMB mulai dari tingkat Desa/Kelurahan, Kecamatan dan Dinas Teknis lainnya juga menjadi contoh nyata berbelitnya prosedur penerbitan izin mendirikan bangunan. Begitu pula adanya keharusan mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari Bupati terhadap persyaratan izin mendirikan untuk bangunan lantai 2 atau lebih yang tercantum dalam Peraturan Bupati Lombok Timur Nomor 10 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bupati

Lombok Timur Nomor 18 Tahun 2008, juga menjadi keluhan yang dirasakan oleh masyarakat.

Berdasarkan data, dalam kurun waktu tahun 2007-2012, Pemerintah Daerah menghadapi 3 (tiga) sengketa terkait dengan penerbitan izin membangun dan ketiga kasus tersebut harus diselesaikan melalui pengadilan, karena masyarakat yang merasa kepentingannya dirugikan mengajukan gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.⁷ Sengketa-sengketa perizinan tersebut mempermasalahkan tindakan Pemerintah Daerah baik yang berbentuk penolakan maupun dalam bentuk persetujuan, yang dianggap telah melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dari uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, sebagai berikut :

1. Bagaimanakah perbandingan pengaturan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam ketentuan perundang-undangan terkait perizinan di Indonesia?
2. Asas-asas umum pemerintahan yang baik manakah yang telah dijabarkan dalam pengaturan perizinan di Kabupaten Lombok Timur ?
3. Apakah dalam penerbitan izin di Kabupaten Lombok Timur telah berpedoman pada asas-asas umum pemerintahan yang baik ?

Untuk menjawab isu hukum di atas, digunakan beberapa landasan teori yaitu teori hierarki norma hukum, teori kewenangan dan teori negara hukum kesejahteraan. Sedangkan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain: Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*), pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*), dan pendekatan Kasus (*Case Approach*).

⁷ Sumber : Data Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Lombok Timur 2007-2012.

PEMBAHASAN

1. Perbandingan AUPB dalam Peraturan Perundang-undangan Terkait Perizinan Di Indonesia

a) Istilah, Rincian dan Macam AUPB

Secara doktrin banyak ahli hukum yang memberikan definisi tentang asas hukum, definisi tersebut saling melengkapi, kompilasi definisi asas hukum dilakukan oleh Sudikno Mertokusumo dengan mengemukakan pendapat para sarjana, diantaranya adalah :

- a. *Bellefroid*, berpendapat bahwa asas hukum umum adalah norma yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum itu merupakan pengendapan hukum positif dalam masyarakat.
- b. *van Eikema Hommes*, mengatakan bahwa asas hukum umum itu tidak dianggap sebagai norma-norma hukum konkret, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas umum tersebut. Dengan kata lain asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.
- c. *van der Velden*, mengatakan bahwa asas hukum adalah tipe putusan tertentu yang dapat digunakan sebagai tolok ukur untuk menilai sesuatu yang digunakan sebagai pedoman berperilaku. Asas hukum didasarkan atas suatu nilai atau lebih menentukan situasi yang bernilai yang harus direalisasi.
- d. *Scholten*, asas hukum adalah kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusaian kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang

umum itu, tetapi tidak boleh tidak harus ada.⁸

Istilah *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* atau *the general principles of good administration* di kalangan para ahli hukum diterjemahkan secara beragam dengan berbagai istilah, terutama menyangkut kata *beginselen* dan *behoorlijk*. Kata *beginselen* ada yang menerjemahkan dengan prinsip-prinsip, dasar-dasar, dan asas-asas. Sedangkan kata *behoorlijk* diterjemahkan dengan arti yang sebaiknya, yang layak, dan yang patut.⁹

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata baik berarti elok, teratur (apik, rapi tidak ada celanya). Kata layak berarti wajar, patut, pantas serta kata patut berarti baik, layak, senonoh. Dengan mengacu kepada kata asal *behoorlijk* ini, semuanya menunjukkan kata sifat dan berarti ada yang disifati, yaitu *bestuur*, maka penerjemahan *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* menjadi asas-asas umum pemerintahan yang baik kiranya lebih sesuai dari segi kebahasaan.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam pergaulan masyarakat menyebabkan terjadinya keragaman dalam menentukan macam dan pengelompokan asas-asas umum pemerintahan yang baik oleh para sarjana ahli hukum.

A.M. Donner dan Wiarda sebagai perintis di bidang ini hanya merinci asas-asas umum pemerintahan yang baik ke dalam 5 (lima) macam asas yaitu : a) asas kejujuran, b) asas kecermatan, asas kemurnian dalam tujuan, asas keseimbangan, asas kepastian hukum.¹⁰

Dalam kepustakaan hukum administrasi di Indonesia, rincian asas-asas umum

⁸ Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum Sebuah Pengantar, Liberty, Yogyakarta, 2001, hlm. 5

⁹ Ridwan H.R., *op.cit.*, hlm. 233.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 31.

pemerintahan yang baik diintrodusir pertama kali oleh Koentjoro Purbopranoto dengan menyebutkan 13 (tiga) belas macam asas, dan rincian tersebut sering dijadikan rujukan dan dijadikan acuan oleh para sarjana hukum di Indonesia, yaitu : (1) asas kepastian hukum, (2) asas keseimbangan, (3) asas kesamaan dalam mengambil keputusan, (4) asas bertindak cermat, (5) asas motivasi dalam setiap keputusan, (6) asas larangan mencampuradukkan kewenangan, (7) asas permainan yang layak, (8) asas keadilan atau kewajaran, (9) asas menanggapi penghargaan yang wajar, (10) asas meniadakan akibat keputusan yang batal, (11) asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi, (12) asas kebijaksanaan dan (13) asas penyelenggaraan kepentingan umum.

b). Perbandingan AUPB dalam beberapa peraturan perundang-undangan

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan tonggak awal diakuinya secara formal asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia. Di dalam batang tubuh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, tidak ada ketentuan yang secara tegas menyebutkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Namun di dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf c, setidaknya terdapat 2 (dua) kali penyebutan kata-kata asas-asas hukum tidak tertulis.

Rumusan Pasal 53 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan penjelasannya tersebut merupakan penormaan asas larangan penyalahgunaan wewenang (*deternement de pouvoir*) dan asas larangan bertindak sewenang-wenang (*willekeur*) menjadi norma hukum tertulis. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 ini kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dengan perubahan pada beberapa Pasal, salah satunya adalah Pasal 53 ayat (2) dengan penambahan asas-asas

umum pemerintahan yang baik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang semula dua buah asas yaitu asas penyalahgunaan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang, menjadi sembilan asas yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas.

Pengaturan asas-asas umum pemerintahan yang baik selanjutnya dinormakan dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Di dalam Pasal 1 angka 6 ketentuan umum Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 terdapat konsep yuridis asas-asas umum pemerintahan yang baik yang mendefinisikan asas-asas umum pemerintahan negara yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesucilaan, kepatutan, dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Selanjutnya Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, menentukan asas-asas penyelenggaraan negara meliputi: (1) Asas kepastian hukum, (2) asas tertib penyelenggaraan negara, (3) asas kepentingan umum, (4) asas keterbukaan, (5) asas Proporsional, (6) asas profesional, (7) asas akuntabilitas.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 20 telah mencantumkan asas-asas umum dalam penyelenggaraan pemerintahan, meliputi: (1) asas kepastian hukum, (2) asas tertib penyelenggaraan negara, (3) asas kepentingan umum, (4) asas keterbukaan, (5) asas proporsionalitas, (6) asas profesionalitas, (7) asas akuntabilitas, (8) asas efisiensi, dan (9) asas efektivitas.

Berdasarkan uraian asas-asas umum pemerintahan yang baik yang terdapat dalam ketiga undang-undang tersebut dapat dikatakan bahwa asas-asas yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yang semula berjumlah 2 (dua) asas yaitu asas penyalahgunaan wewenang dan asas willekeur, terjadi penambahan 7 asas yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan tambah 2 asas baru dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu asas efisiensi dan asas efektivitas.

c) Perbandingan Pengaturan AUPB dalam Peraturan Perundang-undangan terkait Perizinan di Indonesia

Berikut akan diuraikan beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perizinan yang telah menormalkan asas-asas umum pemerintahan yang baik di dalamnya, sebagai berikut :

1) AUPB dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

Dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 telah tercantum asas-asas dalam penyelenggaraan bangunan gedung, yang diatur Pasal 2, yang menyebutkan bahwa bangunan gedung diselenggarakan berlandaskan asas kemanfaatan, keselamatan, keseimbangan, serta keserasian bangunan gedung dengan lingkungannya.

Apabila dicermati asas-asas yang diakomodir di dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002, hanya menyebutkan empat asas secara tegas, sedangkan asas-asas lainnya tidak secara tegas dicantumkan dalam Pasal 2 Undang-undang tersebut, sehingga menemukan asas-asas lainnya memerlukan penelusuran terhadap pemaknaan Pasal-Pasal maupun penjelasannya. Dalam batang tubuh, secara tersirat Undang-Undang No-

mor 28 Tahun 2002, ternyata mengakomodir asas-asas lainnya sebagai asas-asas umum penyelenggaraan bangunan gedung. Asas-asas tersebut meliputi asas kepastian hukum, asas keterbukaan dan asas profesionalitas.

Penormaan asas kepastian hukum dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung tergambar dengan diaturnya mengenai ketentuan sanksi terhadap pelanggaran dalam penyelenggaraan bangunan gedung. Pengaturan mengenai sanksi ini tercantum mulai dari Pasal 45 sampai dengan Pasal 47 baik dalambentuk sanksi administratif maupun sanksi pidana.

Disamping itu adanya jaminan kepastian tetap berlakunya izin bangunan yang diperoleh oleh pemilik bangunan gedung yang tercantum ketentuan peralihan dalam undang-undang ini, merupakan konkritisasi dari makna asas kepastian hukum. Ketentuan Pasal 48 ayat (2) tersebut di atas, yang telah memberikan jaminan kepastian terhadap izin yang telah sebelumnya merupakan penormaan dari asas kepastian dan perlindungan hukum.

Hal itu sejalan dengan makna asas kepastian hukum yang diungkapkan Koentjoro Purbopranoto, yang menyimpulkan asas kepastian hukum adalah asas yang menghendaki dihormatinya hak yang telah seseorang berdasarkan putusan pemerintah walaupun keputusan itu salah.¹¹

Prajudi Atmosudirjo, yang mengaitkan asas kepastian hukum dengan ketentuan masa peralihan jika akan menetapkan peraturan atau perubahan status hukum, atas pandangan tersebut

¹¹ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Cetakan IV, Alumni, Bandung, 1985, hlm..30

menurutnya asas kepastian hukum berarti, bahwa sikap atau keputusan pejabat administrasi yang manapun tidak boleh menimbulkan kegoncangan hukum atau status hukum.¹²

Asas umum lainnya yang terakomodir dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 yaitu asas keterbukaan yang tergambar dengan diaturnya peran masyarakat dalam penyelenggaraan bangunan gedung sebagaimana diatur dalam Pasal 42, yang berbunyi sebagai berikut :

- 1) Peran masyarakat dalam penyelenggaraan bangunan gedung meliputi :
 - a. Memantau dan menjaga ketertiban penyelenggaraan;
 - b. Memberi masukan kepada Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dalam penyempurnaan peraturan, pedoman dan standar teknis di bidang bangunan gedung;
 - c. Menyampaikan pendapat dan pertimbangan kepada instansi yang berwenang terhadap penyusunan rencana tata bangunan dan lingkungan, rencana teknis bangunan gedung tertentu, dan kegiatan penyelenggaraan yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan;
 - d. Melaksanakan gugatan perwakilan terhadap bangunan gedung yang mengganggu, merugikan dan/atau membahayakan kepentingan umum.

Asas profesionalitas dalam undang-undang bangunan gedung tersirat dari penjelasan Pasal 39 ayat (2) yang menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah menetapkan status status bangunan gedung dapat dibongkar setelah mendapatkan hasil pengkajian teknis bangunan gedung

yang dilaksanakan secara profesional, independen dan obyektif.

Penjelasan Pasal 39 ayat (2) tersebut di atas, mempunyai makna yang sama dengan asas profesionalitas dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 maupun Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Dari uraian asas-asas tersebut, dapat disimpulkan asas-asas yang telah dinormakan dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung baik yang dicantumkan secara jelas dalam batang tubuh maupun penjelasan Pasal demi Pasal dapat dirangkum sebagai berikut :

- 2) AUPB dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menyebutkan bahwa penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas :

1. Keterpaduan;
2. Keserasian, Keselarasan, dan Keseimbangan;
3. Keberlanjutan;
4. Keberdayagunaan dan Keberhasilan;
5. Keterbukaan;
6. Kebersamaan dan Kemitraan;
7. Perlindungan Kepentingan umum;
8. Kepastian hukum dan Keadilan; dan
9. Akuntabilitas

Nomor 28 Tahun 2002, pencantuman asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dicantumkan secara lebih tegas dalam batang tubuh dan hampir sama asas-asas umum pemerintahan yang baik yang diatur dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999

¹² Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm..88

dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, yang dijadikan patokan di dalam penyelenggaraan pemerintahan.

3) Pengaturan AUPB dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Salah satu tujuan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, adalah terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik.

Menurut Adrian Sutedi, yang dimaksud dengan asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik adalah prinsip-prinsip dasar yang menjadi acuan dalam pengorganisasian, acuan kerja, serta pedoman penilaian kinerja bagi setiap lembaga penyelenggara pelayanan publik.¹³ Asas-asas yang dapat dikategorikan sebagai asas-asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*) ini harus bersifat umum dan adaptif terhadap keunikan jenis-jenis pelayanan yang mungkin diselenggarakan secara publik.¹⁴

Asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik adalah konsep yuridis yang digunakan di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Parameter terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak adalah yang sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik. Dua belas asas dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik meliputi :

- a. Kepentingan umum;
- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;

- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan perlakuan;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. Ketepatan waktu; dan
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Unsur atau rincian dalam tabulasi tersebut bersifat kumulatif, karena terdapat kata dan yang diletakkan dibelakang rincian terakhir, yang membawa konsekuensi kedua belas asas tersebut mutlak dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Lima asas dalam yang dimaksud dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, sama dengan asas yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu asas kepentingan umum, asas kepastian hukum, asas keprofesionalan, asas keterbukaan, dan asas keterbukaan.

Meskipun keseluruhan asas dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik tidak secara tegas mencantumkan definisi dua belas asas tersebut, namun dalam penjelasan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, dapat dijadikan pedoman dalam mendefinisikan pengertian asas-asas dimaksud walaupun makna yang terkandung dalam penjelasannya masih bersifat abstrak yang membutuhkan konkritisasi lebih lanjut. Dari uraian asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam beberapa peraturan per-

¹³ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010 hlm.82.

¹⁴ *Ibid*

undang-undangan tersebut di atas, dapat identifikasi perbandingan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dinormakan

dalam undang-undang yang terkait perizinan, sebagai berikut:

Perbandingan Pengaturan AUPB dalam Peraturan Perundang-undangan Terkait Perizinan

Undang-Undang	Istilah Yang Dipergunakan	Rincian Asas	Penempatan
UU Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung	Asas penyelenggaraan bangunan gedung	Kemanfaatan keselamatan keseimbangan keserasian bangunan gedung dengan lingkungan. Keterbukaan. Kepastian Hukum.	Pasal 2, Pasal 39, Pasal 44, 45, 46 dan Pasal 47
UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang	Asas Penyelenggaraan Penataan Ruang	Keterpaduan; Keserasian, keselarasan & keseimbangan; Berkelanjutan; Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan; Keterbukaan; Kebersamaan; Perlindungan kepentingan umum Kepastian hukum dan keadilan.	Pasal 2
UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.	Asas Umum Pemerintahan dan Korporasi Yang Baik	Kepentingan umum Kepastian hukum; Keseimbangan hak dan kewajiban; Keprofesionalan; Partisipatif; Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif; Keterbukaan; Akuntabilitas; Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; Ketepatan waktu; dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan	Pasal 3 huruf b

Sumber bahan hukum : diolah.

Keterangan :

Berdasarkan tabulasi tersebut di atas, perbedaan ketiga perundang-undangan yang mengatur perizinan di Indonesia

tersebut, yaitu dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 menggunakan istilah asas-asas penyelenggaraan bangunan gedung, dengan mencatumkan 6

(enam) macam asas. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 menggunakan istilah asas penyelenggaraan penataan ruang, dengan mencantumkan 8 (delapan) macam asas dalam batang tubuh. Sedangkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009, menggunakan istilah asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik, dengan mencantumkan 10 (sepuluh) macam asas.

Sedangkan persamaan ketiga peraturan perundang-undangan tersebut, yaitu mencantumkan 6 (enam) macam asas yang sama dalam batang tubuhnya yang meliputi asas keadilan, asas perlindungan kepentingan umum, asas kepastian hukum, asas keserasian, dan keseimbangan serta asas keterbukaan.

Meskipun ketiga undang-undang yang mengatur tentang perizinan menggunakan istilah asas-asas yang berbeda, namun mempunyai kesamaan satu dengan yang lainnya. Dalam penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002, menyebutkan bahwa asas kemanfaatan diartikan sebagai asas yang dipergunakan sebagai landasan agar bangunan gedung dapat diwujudkan dan diselenggarakan sesuai fungsi yang ditetapkan, serta sebagai wadah kegiatan manusia yang memenuhi nilai-nilai kemanusiaan yang berkeadilan, termasuk aspek kepatutan dan kewanterbukaan.

Pengertian asas yang terkandung dalam penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tersebut mempunyai makna yang sama dengan makna asas keadilan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan makna asas persamaan perlakuan/tidak diskriminatif yang terdapat dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Pengertian asas keselamatan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 yang mengartikan asas keselamatan dipergunakan sebagai landasan agar bangunan gedung memenuhi persyaratan bangunan gedung, yaitu persyaratan teknis untuk menjamin keselamatan pemilik dan pengguna bangunan gedung, serta masyarakat dan lingkungan sekitarnya, di samping persyaratan yang bersifat administratif, dapat dimaknai sebagai pernormaan asas perlindungan kepentingan umum, yang dinormakan dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Begitu juga halnya dengan asas keterbukaan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002, Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, walaupun asas keterbukaan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tidak disebutkan secara tegas dalam rincian asas-asas dalam penyelenggaraan bangunan gedung. Asas keterbukaan ditransformasikan dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 yang mengatur mengenai Partisipasi Masyarakat. Dengan adanya pengaturan bentuk partisipasi masyarakat, maka mencerminkan adanya keterbukaan dalam pengaturan mengenai penyelenggaraan bangunan gedung.

Dengan adanya ketidakseragaman dalam pernormaan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam ketiga undang-undang tersebut menimbulkan terjadinya disharmonisasi dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perizinan di Indonesia. Ketidakseragaman istilah asas-asas yang dinormakan dalam undang-undang yang terkait dengan perizinan ini disebabkan oleh belum adanya kodifikasi undang-undang yang mengatur asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai standar acuan di dalam men-

makan asas-asas umum pemerintahan yang baik

menurut Philipus M. Hadjon, disebabkan peraturan perundang-undangan hukum administrasi di Indonesia masih bersifat sektoral, sifat sektoral ini menimbulkan akibat yaitu, tidak ada standar baku menyangkut istilah di bidang hukum administrasi, asas maupun konsep, tidak terdapat sinkronisasi asas hukum administrasi dan tidak terdapat pemahaman yang sama menyangkut konsep-konsep dalam hukum administrasi.¹⁵

Oleh karena itu menurut penulis, ke depan diperlukan kodifikasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perizinan dalam satu undang-undang, sehingga menjadi standar dalam penjabaran asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang selama ini tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan.

2. Penormaan AUPB dalam Peraturan Perizinan di KabupaSten Lombok Timur

Obyek yang diteliti dalam tulisan ini adalah dua buah Peraturan Daerah yang terkait dengan perizinan yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 6 Tahun 2007 tentang Bangunan Gedung, dan Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lombok Timur Tahun 2012-2032. Berikut akan digambarkan asas-asas yang terkandung dalam kedua peraturan daerah tersebut di atas.

a. AUPB dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 6 Tahun 2007 tentang Bangunan Gedung.

Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 6 Tahun 2007 tentang bangunan gedung, tidak terdapat Pasal

yang secara tegas mencantumkan asas-asas dalam penyelenggaraan bangunan gedung sebagaimana halnya yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002. Namun beberapa asas dalam Peraturan Daerah tentang Bangunan Gedung secara tersirat ditemukan dalam beberapa Pasal dalam batang tubuh. Seperti halnya pengaturan mengenai ketentuan pemanfaatan yang diatur dalam Pasal 38 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 6 Tahun 2007 merupakan bentuk penjabaran dari definisi makna asas kemanfaatan yang diakomodir dalam Undang-Undang tentang Bangunan Gedung, pada intinya menyebutkan bahwa pemanfaatan bangunan gedung dilakukan oleh pemilik atau pengguna bangunan gedung setelah bangunan gedung tersebut dinyatakan memenuhi persyaratan laik fungsi.

Begitu pula ketentuan mengenai pelestarian yang tercantum dalam Pasal 39 ayat (1) yang menyebutkan bangunan gedung dan lingkungannya ditetapkan sebagai cagar budaya sesuai peraturan perundang-undangan harus dilindungi dan dilestarikan, mempunyai makna yang sama dengan penormaan asas keserasian bangunan gedung dan lingkungannya yang terdapat dalam undang-undang.

Belum tercantumnya secara tegas asas-asas dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2007 ini, tentu belum mencerminkan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain :

1. kejelasan tujuan;
2. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;

¹⁵ Philipus M Hadjon, *RUU Administrasi Pemerintahan Sebagai Kodifikasi (sebagian) Hukum Administrasi (General Rule of Administrative Law) dan Peradilan Tata Usaha Negara (Makalah)*, Surabaya, 2009.

3. kesesuaian antara jenis dengan materi muatan;
4. dapat dilaksanakan;
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. kejelasan rumusan; dan
7. keterbukaan.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menekankan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Disamping tidak dicantulkannya secara tegas asas-asas umum penyelenggaraan bangunan gedung dalam batang tubuh, pengaturan sanksi dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 6 Tahun 2007 masih terdapat pertentangan dengan ketentuan sanksi yang diatur dalam Pasal 46 dan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, justru menyebabkan ketidakpastian dalam penyelenggaraannya, padahal salah tujuan pengaturan bangunan gedung yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 adalah mewujudkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan bangunan gedung.

Ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 mengatur sebagai berikut :

- (1) Setiap pemilik dan/atau pengguna bangunan gedung yang tidak memenuhi ketentuan dalam undang-undang ini, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling banyak 10 % (sepuluh perseratus) dari nilai bangunan yang sedang atau telah dibangun, jika karenanya mengakibatkan kerugian harta benda orang lain.

- (2) Setiap pemilik dan/atau pengguna bangunan gedung yang tidak memenuhi ketentuan dalam undang-undang ini, diancam dengan pidana penjara paling lama **4 (empat) tahun** dan/atau denda paling banyak 15 % (lima belas per seratus) dari nilai bangunan, jika karenanya mengakibatkan kecelakaan bagi orang lain yang mengakibatkan cacat seumur hidup.

- (3) Setiap pemilik dan/atau pengguna bangunan yang tidak memenuhi ketentuan dalam undang-undang ini, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak 20 % (dua puluh per seratus) dari nilai bangunan gedung, jika karenanya mengakibatkan hilangnya nyawa orang lain.

Sebaliknya dalam Pasal 53 Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 6 Tahun 2007 justru mencantumkan sanksi pidana penjara lebih ringan dari sanksi pidana yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang. Ketentuan pengurangan sanksi ini tanpak jelas dalam Pasal 53 berikut ini:

- (1) Setiap pemilik dan/atau pengguna bangunan gedung yang tidak memenuhi ketentuan dalam Peraturan Daerah ini, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak 40 % dari nilai bangunan jika mengakibatkan kerugian harta benda orang lain.

- (2) Setiap pemilik dan/atau pengguna bangunan gedung dipidana penjara paling lama 4 (empat) bulan dan/atau denda paling banyak 15 % dari nilai bangunan gedung, jika karenanya mengakibatkan kecelakaan bagi orang lain yang mengakibatkan cacat seumur hidup.

- (3) Setiap pemilik dan/atau pengguna bangunan gedung dipidana penjara paling lama 5 (lima) bulan dan/atau denda paling banyak 20 % dari nilai bangunan gedung, jika karenanya mengakibatkan kecelakaan bagi orang lain yang mengakibatkan hilangnya nyawa orang lain.
- (4) Dalam proses peradilan atas tindakan pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) hakim memperhatikan pertimbangan dari tim ahli bangunan gedung.
- (5) Pelaksanaan pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan ketentuan di atas, nampak Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 6 Tahun 2007, mencantumkan sanksi pidana lebih rendah daripada sanksi pidana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002. Sebaliknya terhadap sanksi pidana denda terhadap kerugian harta benda orang lain, Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 6 Tahun 2007 justru mengatur lebih tinggi yaitu sebesar 40 %. Ketentuan sanksi pidana denda ini melampaui batas maksimal 10 % dari ketentuan sanksi pidana denda yang diatur dalam Undang-undang tentang Bangunan Gedung.

Selain itu, pencantuman sanksi pidana penjara dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 6 Tahun 2007, bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang pada prinsipnya hanya memperbolehkan sanksi pidana kurungan atau denda terhadap pelanggaran peraturan daerah. Ketentuan ini tertuang dalam Pasal 143 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menyebutkan bahwa Perda dapat

memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (limapuluh juta rupiah). Perbedaan jenis sanksi pidana penjara dan pidana kurungan ini sebagai konsekuensi jenis tindak pidana yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yaitu kejahatan dan pelanggaran.

Dalam perumusan sanksi pidana dalam sebuah peraturan daerah, harus dinyatakan secara tegas jenis pidana yang dikenakan yaitu berupa pelanggaran. Hal ini tersirat dari ketentuan dalam lampiran poin 121 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang menggariskan bahwa rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas kualifikasi dari perbuatan yang diancam dengan pidana itu sebagai pelanggaran atau kejahatan.

Dengan demikian, apabila dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 telah menentukan jenis hukumannya, maka ketentuan sanksi pidana yang diatur dalam Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang di atasnya.

Di samping itu, pertentangan ketentuan sanksi pidana ini juga nampak antara ketentuan Pasal 47 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 dengan ketentuan Pasal 54 Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 6 Tahun 2007.

Dalam ketentuan Pasal 47 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 menyebutkan:

- (1) Setiap orang atau badan yang karena kelalaiannya melanggar ketentuan undang-undang ini sehingga mengakibatkan bangunan tidak laik fungsi dapat dipidana kurungan dan/atau pidana denda.
- (2) Pidana kurungan dan/atau pidana denda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi :

- a. Pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak 1 % (satu per seratus) dari nilai bangunan gedung jika karenanya mengakibatkan kerugian harta benda orang lain;
- b. Pidana kurungan paling lama 2 (dua) tahun dan/atau pidana denda paling banyak 2 % (dua per seratus) dari nilai bangunan gedung jika karenanya mengakibatkan kecelakaan bagi orang lain sehingga menimbulkan cacat seumur hidup.
- c. Pidana kurungan paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak 3 % (tiga per seratus) dari nilai bangunan gedung jika karenanya mengakibatkan hilangnya nyawa orang lain.

Sebaliknya ketentuan Pasal 54 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2007 tentang Bangunan Gedung, menyebutkan sebagai berikut :

- (1) Setiap orang atau badan yang karena kelalaiannya melanggar ketentuan undang-undang ini sehingga mengakibatkan bangunan tidak laik fungsi dapat dipidana kurungan dan/atau pidana denda.
- (2) Pidana kurungan dan/atau pidana denda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi :
 - a. Pidana kurungan paling lama **1 (satu) bulan** dan/atau pidana denda paling banyak 1 % (satu per seratus) dari nilai bangunan gedung jika karenanya mengakibatkan kerugian harta benda orang lain;
 - b. Pidana kurungan paling lama 2 (dua) bulan dan/atau pidana denda paling banyak 2 % (dua per seratus) dari nilai bangunan gedung jika karenanya mengakibatkan kecelakaan bagi

orang lain sehingga menimbulkan cacat seumur hidup.

- c. Pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau pidana denda paling banyak 3 % (tiga per seratus) dari nilai bangunan gedung jika karenanya mengakibatkan hilangnya nyawa orang lain.

Pertentangan kedua Pasal tersebut di atas, membawa konsekuensi Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 6 Tahun 2007 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002, karena terjadi konflik norma secara vertikal, sehingga belum mencerminkan asas kepastian hukum sebagai salah satu tujuan dibentuknya peraturan tentang bangunan gedung sebagaimana diatur dalam Pasal 3 angka 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002.

Mengenai asas kepastian hukum ini, Jazim Hamidi berpandangan bahwa asas kepastian hukum sudah merupakan ciri pokok dari negara hukum adanya asas legalitas, karena itu baik undang-undang yang mengikat penguasa maupun warga masyarakat harus jelas dan pengaturan itu memang memungkinkan untuk diterapkan.¹⁶

Dalam teori hierarki norma *stufen-thorie* Hans Kelsen, maka apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan secara vertikal, maka berlaku asas hukum *lex Superiori derogat legi inferiori* (hukum yang lebih tinggi menyampingkan hukum yang lebih rendah).

Dengan adanya pertentangan norma yang terkandung dalam ketentuan sanksi yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 6 Tahun 2007 dengan ketentuan sanksi yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002, maka ketentuan sanksi yang diberlakukan adalah ketentuan sanksi

¹⁶ Jazim Hamidi, *Op. cit.*, hlm..36.

yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002, karena kedudukan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 dalam hierarki peraturan perundang-undangan lebih tinggi dari kedudukan Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur.

b. AUPB dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 2 Tahun 2012

Pengaturan terkait perizinan penataan ruang di Kabupaten Lombok Timur, selain mengacu pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 3 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2009-2029, juga mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 2 Tahun 2012.

Di samping itu, dalam batang tubuh Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur telah mencantumkan asas-asas umum dalam penataan ruang, dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan 9 (sembilan) asas dalam penataan ruang sebagai berikut:

- a. asas keterpaduan;
- b. asas keserasian, keselarasan dan keseimbangan;
- c. asas keberlanjutan;
- d. asas keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
- e. asas keterbukaan;
- f. asas kebersamaan dan kemitraan;
- g. asas perlindungan kepentingan umum;
- h. asas kepastian hukum dan keadilan; dan
- i. asas akuntabilitas.

Kesembilan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penataan

ruang tersebut di atas, meskipun telah dinormakan dalam beberapa Pasal dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 2 Tahun 2012, akan tetapi masih terdapat beberapa Pasal yang masih menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penjabarannya. Ketidakpastian ini terdapat dalam ketentuan Peralihan yang mencantumkan adanya diskresi kepada Pemerintah Daerah dalam pembatalan izin dan penggantian yang layak akibat pembatalan izin. Diskresi ini tersirat dari yang dalam Pasal 58 huruf b angka 3 yang menyebutkan :

Izin pemanfaatan ruang yang telah dikeluarkan tetapi tidak sesuai dengan ketentuan Peraturan daerah ini berlaku ketentuan bahwa untuk yang sudah dilaksanakan pembangunannya dan tidak memungkinkan untuk dilakukan penyesuaian dengan fungsi kawasan berdasarkan Peraturan Daerah ini, izin yang telah diterbitkan dapat dibatalkan dan terhadap kerugian yang timbul sebagai akibat pembatalan izin tersebut dapat diberikan penggantian yang layak.

Ketentuan Pasal ini tentu saja secara hukum akan menimbulkan ketidakpastian karena menimbulkan ketidakjelasan dalam pelaksanaannya yang digantungkan pada kebijakan dari badan/pejabat administrasi.

Disamping itu, dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 ini, tidak mencantumkan ketentuan masa transisi penyesuaian pemanfaatan ruang dalam ketentuan peralihan. Kondisi ini tentunya bertentangan dengan ketentuan Pasal 77 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa pemanfaatan ruang yang sah menurut rencana tata ruang sebelumnya diberi masa transisi selama 3 (tiga) tahun untuk penyesuaian.

Dengan tidak ada adanya ketentuan masa penyesuaian ini, menurut penu-

lis Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 2 Tahun 2012 belum sepenuhnya menjabarkan asas kepastian hukum meskipun sebagian besar dari asas-asas umum pemerintahan yang baik telah dinormakan dalam batang tubuhnya.

3. AUPB dalam Prosedur Penerbitan Izin di Kabupaten Lombok Timur

a. Prosedur dan Persyaratan Penerbitan izin

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

Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan yang konkret dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.¹⁷

Meskipun penentuan prosedur dan persyaratan perizinan ditentukan secara sepihak oleh Pemerintah, namun persyaratan tersebut harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Dengan kata lain, Pemerintah tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan bersangkutan.¹⁸

¹⁷ Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1984, hlm..97

¹⁸ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm..208.

Dalam rangka tertib penyelenggaraan pendirian bangunan sesuai dengan tata ruang, maka Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri telah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Izin Mendirikan Bangunan. Peraturan Menteri Dalam Negeri ini merupakan pengganti peraturan tentang izin mendirikan bangunan sebelumnya, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1993 tentang Izin Mendirikan Bangunan dan Izin Gangguan Bagi Perusahaan Industri.

Pedoman pemberian izin yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2010, telah menyebutkan prinsip-prinsip pemberian izin mendirikan bangunan, yaitu :

- a. prosedur yang sederhana, mudah dan aplikatif;
- b. pelayanan yang cepat, terjangkau, dan tepat waktu;
- c. keterbukaan informasi bagi masyarakat dan dunia usaha; dan
- d. aspek rencana tata ruang, kepastian status hukum pertanahan, keamanan dan keselamatan, serta kenyamanan.

Prinsip-prinsip pemberian izin di atas, sebagian besar telah mengakomodir asas-asas/prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Dalam upaya mewujudkan kewajiban pemerintah dalam pelayanan umum khususnya dalam pelayanan perizinan tersebut, Pemerintah Kabupaten Lombok Timur telah membentuk Badan Pelayanan Perizinan Terpadu yang mempunyai tugas dan fungsi dalam pelayanan perizinan. Untuk melaksanakan tugas sehingga dapat berjela-

nan transparan, maka sebagai instansi yang mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan, maka Badan Pelayanan Perizinan Terpadu perlu didukung adanya standar operasional dalam menjalankan prosedur pelayanan.

Berkenaan dengan hal tersebut, Pemerintah Kabupaten Lombok Timur telah menetapkan Peraturan Bupati Lombok Timur Nomor 7 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Lombok Timur.

Beberapa Prinsip yang diatur dalam Pasal 2 Peraturan Bupati Lombok Timur tentang Standar Operasional prosedur tersebut yang merupakan asas dalam pemberian pelayanan, meliputi :

- a. Kemudahan dan kejelasan;
- b. Efisiensi dan efektifitas;
- c. Keselarasan
- d. Keterukuran;
- e. Dinamis;
- f. Berorientasi pada pengguna;
- g. Kepatuhan hukum; dan
- h. Kepastian hukum.

Prinsip-prinsip tersebut di atas sebagian besar mempunyai kesamaan dengan asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan korporasi yang baik yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, meskipun dengan istilah yang berbeda. Akan tetapi penormaan prinsip-prinsip dalam Peraturan Bupati Lombok Timur Nomor 7 Tahun 2011, belum secara jelas mendefinisikan pengertian asas-asas tersebut, sehingga bentuk konkrit penormaan asas-asas dalam Pasal-Pasal batang tubuh belum mencerminkan prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang terdapat dalam Undang-Undang

Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Ketiakjelasan tersebut terlihat dari alur pelayanan yang tertuang dalam lampiran Peraturan Bupati Lombok Timur Nomor 7 Tahun 2011 yang tidak menyebutkan waktu penyelesaian pelayanan perizinan. Di samping itu bentuk transparansi dalam pelayanan juga tidak dicantumkan dalam batang tubuh sehingga belum mencerminkan asas keterbukaan.

Dengan demikian, standar operasional pelayanan yang diatur dalam Peraturan Bupati Lombok Timur Nomor 7 Tahun 2011 belum sepenuhnya mengakomodir prinsip-prinsip yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2010, sehingga berdampak terhadap optimalisasi kualitas pelayanan.

2. Analisa Putusan PTUN dalam Sengketa Penerapan AUPB dalam Sengketa Perizinan

a) Putusan PTUN Mataram Nomor 3/G/2007/PTUN-MTR

Putusan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram Nomor 3/G/2007/PTUN-MTR, tertanggal 7 Juni 2007, merupakan putusan terkait pembatalan izin mendirikan bangunan Masjid As-Sunnah yang berlokasi di Desa Masbagik Selatan Kecamatan Masbagik Kabupaten Lombok Timur antara Chaerun alias Ustad H. Ahmad Chairun dan Sarafufin sebagai Penggugat melawan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Lombok Timur sebagai Tergugat.

Ringkasan Posisi Kasus :

Adapun kasus posisi perkara tersebut pada intinya sebagai berikut :

- Para Penggugat yang mewakili kepentingan umat Islam Masbagik Selatan telah mengajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara atas tindakan Kepala Dinas Pe-

kerjaan Umum yang telah menerbitkan keputusan Nomor 640/12/DPU/2007, perihal Pembekuan Sementara IMB Masjid Assunnah Nomor 646/DPU/60/2006.

- Tindakan Kepala Dinas Pekerjaan Umum yang telah membekukan izin mendirikan bangunan yang telah diterbitkan sendiri oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum tersebut, menurut Para Penggugat telah melanggar AUPB khususnya asas kepastian hukum dan asas pengharapan.

Jawaban Tergugat :

Menanggapi gugatan penggugat, Kepala Dinas Pekerjaan Umum selaku Tergugat memberikan jawaban yang pada intinya sebagai berikut :

Terbitnya Keputusan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Nomor 640/12/DPU/2007, tanggal 9 Januari 2007, perihal Pembekuan Sementara IMB Masjid Assunnah, karena setelah dilakukan peninjauan ulang tidak terdapat surat rekomendasi Camat dan Kepala Desa.

Putusan Hakim PTUN :

Terhadap gugatan tersebut, Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram telah memutuskan dan mengadili sengketa berdasarkan Putusan Nomor 3/G/2007/PTUN-MTR, dengan amar sebagai berikut:

Dalam Eksepsi :

- Menolak eksepsi Tergugat seluruhnya;

Dalam Pokok Perkara :

- Menolak gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya;
- Menghukum Para Tergugat untuk membayar biaya perkara yang timbul dalam perkara ini.

Pertimbangan Hukum :

Di antara pertimbangan hukum hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram yang memeriksa dan mengadili sengketa Nomor 3/G/2007/PTUN-MTR, sehingga menolak gugatan Para Penggugat, karena telah terbukti secara fakta IMB yang diterbitkan oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum tidak dilengkapi surat rekomendasi Camat dan Kepala Desa, sehingga tindakan Kepala Dinas Pekerjaan Umum yang membekukan IMB Masjid Assunnah tersebut dibenarkan oleh pengadilan. Dengan demikian menurut pertimbangan hakim, dalil gugatan penggugat yang menganggap tindakan Kepala Dinas Pekerjaan Umum membekukan sementara izin tidak terbukti melanggar asas kepastian hukum dan asas pengharapan.

Analisa Putusan :

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram Nomor 3/G/2007/PTUN-MTR, tanggal 7 Juni 2007 yang amar putusannya menolak gugatan Para Penggugat dengan dasar pertimbangan hukum bahwa alasan tindakan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Lombok Timur yang telah menerbitkan keputusan Nomor 640/12/DPU/2007 perihal pembekuan sementara IMB Masjid Assunnah karena setelah melakukan peninjauan ternyata ijin mendirikan bangunan yang dikeluarkan oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum dengan Nomor 646/DPU/60/2006 tidak dilengkapi surat rekomendasi dari Camat dan Kepala Desa.

Terhadap putusan pengadilan yang menolak gugatan penggugat dengan dasar pertimbangan tersebut di atas, dalam kasus ini, penulis tidak sependapat dengan putusan tersebut, karena sepatutnya tindakan pembekuan izin mendirikan bangunan yang diterbitkan oleh Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Lombok Timur dikategorikan telah melanggar asas kepastian hukum. Karena apabila Kepala Dinas Pekerjaan Umum menganggap terdapat persyaratan yang belum terpenuhi pada saat menerbit-

kan izin mendirikan bangunan, maka se-yogyanya Kepala Dinas Pekerjaan Umum tidak menerbitkan ijin mendirikan bangunan kepada Masjid Assunnah.

Dari aspek teoritis Keputusan Tata Usaha Negara yang berkaitan dengan bidang perizinan, persetujuan yang diberikan tidak dapat ditarik kembali karena akan melanggar asas kepastian hukum, kecuali :

1. Asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan kembali atau perubahan suatu ketetapan, bila sesudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan atau pendapat.
2. Penarikan kembali atau perubahan juga mungkin, bila ketetapan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan, asas saja kekeliruan itu dapat diketahui oleh yang berkepentingan.
3. Demikian pula penarikan kembali atau perubahan mungkin, bila yang berkepentingan dengan memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap, telah ikut menyebabkan terjadinya ketetapan yang keliru.
4. Penarikan kembali atau perubahan mungkin, bila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang dikaitkan pada suatu ketetapan yang menguntungkan, tidak ditaati. Dalam hal ini dapat dikatakan ada penarikan kembali sebagai sanksi.¹⁹

Penarikan suatu keputusan asalkan memenuhi enam syarat, yaitu :

1. Keputusan yang diambil atas pakatan yang berkepentingan, yakni dengan jalan menipu, setiap waktu dapat dinyatakan tidak berlaku.
2. Keputusan, yang karena isinya belum dapat diberitahukan kepada yang bersangkutan, jadi belum merupakan

tindakan hubungan dapat dinyatakan tidak berlaku.

3. Keputusan yang baik, yang diberikan dengan syarat, dapat ditarik kembali mulai pada saat yang berkepentingan lalai di dalam mengindahkan persyaratan tersebut.
4. Penarikan kembali keputusan yang baik yang tidak dapat dilakukan semenjak permulaan, apabila penarikan kembali keputusan tersebut dapat menyebabkan sesuatu keadaan, yang menurut ketetapan mula-mula dianggap sah, kemudian menjadi tidak sah.
5. Bilamana sebagai akibat keputusan yang tidak benar, terjadi keadaan yang tidak sah, keadaan yang tidak sah ini tidak boleh ditiadakan dengan jalan menarik kembali keputusan tersebut, sepanjang yang berkepentingan karena penarikan kembali tersebut akan menderita sedemikian rupa, sehingga tindakan tersebut menjadi tidak sebanding dengan kesungguhan keadaan yang tidak sehat tadi.
6. Penarikan kembali atau perubahan suatu keadaan yang sama seperti pada waktu keputusan tersebut dibuat.²⁰

Berdasarkan kriteria yang telah diungkapkan oleh Philipus M Hadjon di atas, maka dalam izin mendirikan bangunan yang dikeluarkan oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Lombok Timur tidak dapat ditarik kembali, karena akan berdampak terhadap kerugian dari pemohon. Apalagi alasan pembekuan izin mendirikan bangunan Masjid Assunnah, yaitu belum adanya rekomendasi dari Camat dan Kepala Desa, semestinya dipersyaratkan sebelum mengeluarkan terbitnya izin, karena sebelum menerbitkan izin harus didasarkan atas ketelitian dan kecermatan. Dengan demikian, apabila telah diterbitkan izin,

¹⁹ Philipus. M. Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Cet. X*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm..273.

²⁰ W.F. Prins-R. Kosim Adisapoetro, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara, PT. Pradnya Paramita*, Jakarta, 1983, cetakan kelima hlm..102-103.

maka tidak ada alasan untuk menarik kembali izin yang diterbitkan, karena tindakan tersebut telah memberi beban kepada pencari keadilan.

Dengan dibekukannya izin mendirikan bangunan oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Lombok Timur, telah menghilangkan harapan jamaah Assunnah Masbagik Selatan untuk memiliki Masjid, sehingga tindakan ini dapat pula dikategorikan sebagai pelanggaran asas pengharapan.

Berdasarkan analisa kasus sengketa Nomor 3/G/2007/PTUN.MTR tersebut di atas, maka asas yang dilanggar dalam pembatalan izin mendirikan bangunan, yaitu asas kepastian hukum dan asas pengharapan.

b) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram Nomor 20/G/2010/PTUN.MTR.

Putusan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram Nomor 20/G/2010/PTUN-MTR, tertanggal 30 Juli 2010, merupakan putusan terkait penolakan penerbitan izin pembangunan Statusun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU) antara H. Machun Ridwayny, S. Sos, MBA, kewarganegaran Indonesia, bertempat tinggal di jalan Pariwisata Nomor 19 Paok Motong, Kecamatan Masbagik, Kabupaten Lombok Timur, pekerjaan wiraswasta, sebagai Penggugat, melawan Bupati Lombok Timur, berkedudukan di Jalan Prof. Moh. Yamin, SH Nomor 57 Selong sebagai Tergugat I, dan Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Lombok Timur, berkedudukan di Jalan Prof. Moh. Yamin, SH Selong, sebagai Tergugat II.

Obyek Sengketa :

Sikap diam Tergugat I dan Tergugat II merupakan surat keputusan penolakan/fiktif negatif terhadap surat penggugat tertanggal 26 Nopember 2009, peri-

hal Permohonan ijin untuk pembangunan SPBU Labuhan Haji.

Ringkasan Kasus Posisi :

1. Penggugat telah mengajukan permohonan surat persetujuan untuk pembangunan SPBU Labuhan Haji pada tanggal 26 Nopember 2009 kepada Tergugat I dan Tergugat II, namun hingga lebih dari 4 bulan, Tergugat I dan Tergugat II tidak merespon permohonan izin dari penggugat tersebut.
2. Tergugat I dan Tergugat II bersifat diam atau tidak mau melayani permohonan penggugat, maka sikap diam ini merupakan penolakan, sehingga tergugat I dan Tergugat II telah melanggar asas *fair play* dan telah melanggar asas kecermatan.

Jawaban Tergugat :

Dalam jawabannya tertanggal 27 Mei 2010, Bupati Lombok Timur pada poin 2 jawabannya pada intinya menyebutkan :

“Bahwa tidak benar Penggugat telah mengajukan surat persetujuan untuk pembangunan SPBU Labuhan Haji tanggal 26 Nopember 2009 kepada Tergugat I sebagaimana posita gugatan poin 1, karena surat Penggugat dialamatkan kepada Tergugat II, sedangkan terhadap tergugat I hanya menerima tembusan surat permohonan izin pembangunan SPBU Labuhan Haji, oleh karena itu tidak mempunyai kewajiban hukum untuk menjawab surat penggugat yang hanya mempunyai tembusan”

Sedangkan Kepala Badan Pelayanan Perizinan Kabupaten Lombok Timur memberikan argumentasi alasan tidak terbitnya izin mendirikan SPBU sebagaimana tertuang dalam jawaban Tergugat II pada poin 2 yang pada intinya bahwa Tergugat II tidak pernah menerima kelengkapan administrasi permohonan perizinan sesuai SOP dari Penggugat dan di sekitar lokasi yang

dimohonkan Penggugat telah diterbitkan izin atas nama Siti Hidayati, sehingga tidak tergugat tidak mempunyai kewajiban untuk menerbitkan izin SPBU yang dimohonkan oleh penggugat.

Putusan Pengadilan :

Dalam amar putusannya Majelis hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram telah mengadili perkara tersebut dan menjatuhkan vonis dengan amar sebagai berikut :

Dalam Pokok Perkara :

1. Mengabulkan gugatan Penggugat sebagian;
2. Menyatakan gugatan Penggugat terhadap Tergugat I tidak dapat diterima;
3. Menyatakan sikap diam Tergugat II adalah merupakan penolakan dan melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Khususnya asas *Fair Play* dan asas kecermatan;
4. Mewajibkan kepada Tergugat II untuk menerbitkan izin mendirikan bangunan (IMB) yang dimohonkan oleh Penggugat;
5. Menghukum Tergugat II untuk membayar biaya perkara yang timbul dalam perkara ini.

Pertimbangan Hukum

Di antara pertimbangan hukum yang dijadikan dasar Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram yang memeriksa dan mengadili perkara Nomor 20/G/2010/PTUN. MTR, salah satunya adalah :

“... Bahwa sikap diam Tergugat II yang tidak merespon surat permohonan yang dimohonkan oleh Penggugat melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik khususnya asas Fair Play yaitu sikap diam Tergugat II terkesan menghalangi-halangi kesempatan seseorang

yang berkepentingan untuk memperoleh suatu keputusan yang menguntungkan baginya yaitu tidak merespon izin mendirikan bangunan yang merupakan kewenangan Tergugat II dan melanggar asas kecermatan yaitu Tergugat II dalam mengambil suatu ketetapan tidak meneliti semua fakta yang relevan ...”

Analisa Putusan :

Majelis hakim dalam sengketa Nomor 35/G/2010/PTUN-MTR, sebelum memutuskan apakah sikap diam Tergugat I dan Tergugat II terhadap permohonan izin pembangunan SPBU terlebih dahulu mempertimbangkan kewenangan dalam menerbitkan persetujuan.

Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui 3 cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Pada atribusi wewenang terjadi pemberian suatu wewenang oleh suatu ketentuan perundang-undangan, sedangkan pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada.²¹

Dengan memperhatikan jenis izin yang telah didelegasikan kepada Badan Pelayanan Perizinan dalam Peraturan Bupati Lombok Timur Nomor 18 Tahun 2008, maka kewenangan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu ini dikategorikan sebagai kewenangan delegasi, sehingga pendelegasian kewenangan tersebut memiliki konsekuensi yuridis, si penerima delegasi memikul tanggung jawab terhadap kewenangan yang telah didelegasikan kepadanya.

Peraturan Bupati Lombok Timur Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati di Bidang Perizinan kepada Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Lombok Timur, telah menyebutkan secara limitatif

²¹ Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II, *Beracara di Peradilan Usaha Negara Cetakan VIII*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hlm. 92

izin yang didelegasikan kepada Badan Pelayanan Perizinan dan salah satunya adalah izin pembangunan Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU).

Oleh karena itu, penulis sependapat dengan pertimbangan hakim PTUN Mataram yang menyatakan bahwa sikap diam Kepala Badan Pelayanan Perizinan yang menolak menerbitkan izin padahal hal itu merupakan kewenangannya, merupakan keputusan yang *fiktif negatif*. Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, terlihat terdapat 2 (dua) macam asas-asas umum pemerintahan yang baik yang tidak diterapkan oleh badan/pejabat administrasi di Kabupaten Lombok Timur yang tidak mengeluarkan keputusan dalam menanggapi permohonan izin SPBU yaitu asas kecermatan dan asas *fair play*.

Untuk mengetahui indikator bahwa suatu tindakan administrasi negara bertentangan dengan kecermatan, berikut akan diuraikan pendapat para ahli mengenai asas kecermatan ini.

Pendapat W. Konijnenbelt sebagaimana disitir oleh Indroharto telah mengklasifikasikan asas kecermatan menjadi dua yaitu, asas kecermatan formal dan asas kecermatan material.²²

Indroharto memasukkan asas kecermatan formal dalam kaitannya dengan proses pematuan suatu keputusan. Ruang lingkup asas kecermatan formal adalah kecermatan pada waktu mempersiapkan pembentukan keputusan beserta sikap jujur dari instansi yang mengeluarkan putusan tersebut.

Selanjutnya Ateng Syafrudin, menambahkan asas kecermatan dapat mensyaratkan bahwa yang berkepentingan didengar dahulu, sebelum mereka dihadapkan pada suatu keputusan yang merugikan, bila yang

berkepentingan memperoleh kesempatan penjelasan.²³

Dalam sengketa Nomor 20/G/2010/PTUN. MTR, asas kecermatan yang dilanggar adalah tindakan Bupati Lombok Timur dan Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu yang tidak menerbitkan izin SPBU padahal penerbitan izin tersebut merupakan kewenangannya, maka tindakan tersebut dapat dikategorikan keputusan penolakan (*fiktif negatif*). Apalagi yang dijadikan alasan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu tidak menerbitkan izin selain hanya didasari atas surat permohonan izin SPBU yang disampaikan oleh pemohon berupa tembusan, juga di sekitar lokasi telah diterbitkan izin.

Sebagai pelayan publik sudah sepatutnya pejabat administrasi meskipun hanya menerima tembusan surat permohonan dari pemohon, berinisiatif untuk memanggil pemohon untuk melengkapi persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi berdasarkan peraturan-peraturan dasar yang dipersyaratkan, karena dalam konsep negara hukum modern (*welfare state*) sebagaimana diungkapkan oleh Bagir Manan, bahwa pada hakekatnya negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga malam atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²⁴ Dan salah satu wujud tanggung jawab negara mewujudkan tujuan tersebut yaitu dengan pemberian pelayanan publik yang optimal sebagaimana prinsip-prinsip dalam pelayanan publik.

Asas selanjutnya yang tidak diterapkan dalam sengketa tersebut adalah asas *Fair*

²² Indroharto, *Op.cit.*, hlm. 306

²³ Ateng Syafrudin, dalam Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia (Upaya Menuju "Clean and Stable Government")*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.144.

²⁴ Bagir Manan, dalam L. Husni, *Hukum Hak Asasi Manusia*, PT. Indeks Kelompok Gramedia, Jakarta, 2009, hlm.38.

Play. Menurut Kuntjoro Purbopranoto, asas *fair play* terkandung arti Badan-badan pemerintah harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga negara untuk mencari kebenaran dan keadilan.

Pendapat yang senada dikemukakan oleh Indroharto yang mengartikan asas *fair play* adalah bahwa pada saat mengeluarkan keputusan Instansi harus tidak akan menghalang-halangi kesempatan seseorang yang berkepentingan untuk memperoleh suatu keputusan yang menguntungkan baginya.²⁵ Oleh karena itu, menurut Jazim Hamidi dengan mengutip pendapatnya Van Poelje, mengartikan asas *fair play* termasuk salah satu unsur moral pemerintah dalam arti luas.²⁶

Berdasarkan kedua pendapat tersebut di atas, maka indikator asas *Fair Play* sebagai berikut :

1. Administrasi Negara harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga negara untuk mencari kebenaran dan keadilan.
2. Administrasi Negara tidak boleh menghalang-halangi kesempatan seseorang yang berkepentingan untuk memperoleh suatu keputusan yang menguntungkan baginya.
3. Asas ini merupakan moral utama bagi pemerintah dalam menjalankan kebijakannya.

Berdasarkan analisa tersebut, maka dalam sengketa Nomor 20/G/2010/PTUN. MTR, terdapat dua asas yang dilanggar dalam penolakan penerbitan izin yaitu asas kecermatan dan asas *fair play*, sehingga terkesan diskriminatif dengan tidak memperlakukan sama terhadap permohonan izin yang serupa, padahal tidak terdapat larangan jika menerbitkan izin dalam peraturan dasarnya.

²⁵ Indroharto, *Op. cit.*, hlm.308.

²⁶ Jazim Hamidi, *Op.cit.*, hlm.154.

KESIMPULAN

Berdasarkan rumusan isu hukum dikaitkan dengan analisa pembahasan dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Pengaturan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam peraturan perundang-undangan terkait perizinan di Indonesia dijabarkan secara beragam dengan istilah dan rincian asas yang berbeda yang disebabkan oleh belum adanya kodifikasi terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam peraturan-undangan khususnya terkait perizinan, yang masih bersifat sektoral.
2. Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang telah dijabarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur yang berkaitan dengan perizinan antara lain : 1) asas keterpaduan, 2) asas keserasian, keselarasan dan kemanfaatan, 3) asas keberlanjutan, 4) asas keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, 5) asas keterbukaan, 6) asas kebersamaan dan kemitraan, 7) asas perlindungan kepentingan umum, dan 8) asas akuntabilitas.
3. Penerbitan izin di Kabupaten Lombok Timur belum berpedoman pada asas-asas umum pemerintahan yang baik, karena asas-asas dalam prosedur perizinan belum dinormakan secara konkrit.

Berdasarkan simpulan tersebut di atas, dapat diberikan saran sebagai berikut :

1. Perlunya membentuk Undang-Undang yang mengatur asas-asas umum pemerintahan yang baik sehingga menjadi standar dalam penorma-an asas-asas umum pemerintahan yang baik di dalam peraturan perundang-undangan yang terkait perizinan di Indonesia, sehingga tidak ditafsirkan berbeda-beda;
2. Kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Timur, disarankan agar : melakukan revisi :

3. Perda Nomor 6 Tahun 2007 tentang Bangunan Gedung, dengan mencantumkan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam batang tubuh yang selama ini belum diatur dan menyesuaikan ketentuan sanksi yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.
4. Ketentuan peralihan dalam Perda Kabupaten Lombok Timur Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lombok Timur Tahun 2012-2032, agar tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
5. Peraturan Bupati tentang standar operasional prosedur pelayanan perizinan di Kabupaten Lombok Timur dengan mengkomodir AUPB dalam batang tubuh secara lebih detail.

Daftar Pustaka

A. Buku-buku dan Karya Ilmiah

Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010

Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, Beracara di Peradilan Usaha Negara* Cetakan VIII, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003

Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia (Upaya Menuju "Clean and Stable Government")*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999,

Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Cetakan IV, Alumni, Bandung, 1985

Lalu Husni, *Hukum Hak Asasi Manusia*, PT. Indeks Kelompok Gramedia, Jakarta, 2009.

Philipus. M. Hadjon, *et.al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. X, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.

_____, *RUU Administrasi Pemerintahan Sebagai Kodifikasi (sebagian) Hukum Administrasi (General Rule of Administrative Law) dan Peradilan Tata Usaha Negara (Makalah)*, Surabaya, 2009

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi cetakan VI, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011.

B. Peraturan Perundang-undangan :

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

Indonesia, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang

Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

Indonesia, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Peradilan Tata Usaha Negara

Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Indonesia, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Departemen Dalam Negeri, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

Kementerian Dalam Negeri, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2010 tentang Pedoman Tata Cara Pemberian Izin Mendiikan Bangunan

Kabupaten Lombok Timur, Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 6 Tahun 2007 tentang Bangunan Gedung Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 6).

Kabupaten Lombok Timur, Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Timur Nomor 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lombok Timur Tahun 2012-2032

Kabupaten Lombok Timur, Peraturan Bupati Lombok Timur Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Lombok Timur di Bidang Perijinan kepada Kepala Badan pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Lombok Timur

Kabupaten Lombok Timur, Peraturan Bupati Lombok Timur Nomor 18 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Lombok Timur Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Lombok Timur di Bidang Perijinan kepada Kepala Badan pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Lombok Timur.

Kabupaten Lombok Timur, Peraturan Bupati Lombok Timur Nomor 7 Tahun 2011 tentang Standar Operasional Prosedur pelayanan (SOP) Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Lombok Timur.