

Lentera Hukum, Volume 5 Issue 1 (2018), pp. 71-88

doi: 10.19184/ejrh.v5i1.6633

© University of Jember, 2018

Published online 07 May 2018

Peran Pemerintah Banyuwangi terhadap Bangunan Pinggir Pantai

Khairinisa Nur Firdausyah, Warah Atikah
Faculty of Law, University of Jember

Abstrak

Banyuwangi merupakan salah satu kabupaten di Jawa Timur yang sedang berfokus pada pembangunan pariwisata, khususnya pariwisata pantai. Keadaan ini mengundang para investor untuk merambah pantai sebagai tempat usaha. Konsekuensinya, perkembangan wisata di Kabupaten Banyuwangi melahirkan kawasan wisata pantai baru. Namun, pada sisi lain, terdapat beberapa permasalahan pada kawasan wisata pantai yang terlebih dahulu berdiri. Wisata Pantai Watudodol merupakan contoh di mana banyak berdiri warung yang digunakan sebagai tempat usaha lebih dari 37 tahun tanpa dokumen. Artikel ini bertujuan untuk meninjau respon Pemerintah Kabupaten Banyuwangi terhadap bangunan yang berdiri secara permanen di tepi pantai tanpa memenuhi persyaratan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Banyuwangi Nomor 9 Tahun 2014 tentang Bangunan Gedung. Terdapat beberapa catatan yang akan menguraikan akibat hukum atas dikeluarkannya Perda beserta penyelesaian hukumnya. Akibat hukum atas dikeluarkannya Perda adalah berupa sanksi administrasi, berupa peringatan tertulis, pembatasan pembangunan, penghentian sementara, pembekuan atau pencabutan Izin Mendirikan Bangunan (IMB), pembekuan atau pencabutan Standar Laik Fungsi (SLF) dan berupa sanksi administrasi perintah pembongkaran. Upaya penyelesaian yang dapat dilakukan adalah melalui jalur litigasi atau nonlitigasi.

Kata Kunci: Pemerintah Banyuwangi, Bangunan Gedung, Pariwisata Pantai

Abstract

Banyuwangi is a regency in East Java which focuses to transforming the regency into a tourism city, especially in the coastal tourism. As the development has sustained, it persuades investors to explore coastal tourism as a new business area. Consequently, the development of tourism in Banyuwangi regency generates new tourism places. On the other hand, however, there are further problems in areas of coastal tourism which were previously established. Watu Dodol Beach for instance, the beach has a lot of traditional outlets as business activities as results of coastal tourism with more than 37 years without any administrative documents. This paper is aimed to revisit the response of Government of Banyuwangi toward permanent buildings at beach's borders according to administrative procedures according to Government Bylaw (Perda) Number 9 Year 2014 on Building. There are some critical notes to outline implications of such bylaw with the following dispute settlement. As mentioned by such bylaw, the absence of administrative documents on the establishment of outlets will impose the Government to issue reminder in writing, restrictions of building, postponement of activities, revocation of building permits (IMB), revocation of feasible function standard (SLF) and dismantling of buildings. As a result, the dispute settlement provided to address such administrative sanction comprises litigation and non-litigation processes.

Keywords: Government of Banyuwangi, Building, Coastal Tourism

I. PENDAHULUAN

Sebagai negara yang memiliki jumlah pulau hingga mencapai 17,500 pulau besar dan kecil, Indonesia menghasilkan garis pantai hingga mencapai kurang lebih 81.000 km di sepanjang wilayah Indonesia.¹ Pantai adalah daerah pertemuan antara air pasang tertinggi dengan daratan.² Pantai memiliki keanekaragaman hayati dan fungsi sosial bagi masyarakat pesisir pantai. Kemanfaatan tanah dan berbagai pembangunan yang dilaksanakan di kawasan pantai harus disesuaikan dengan kegunaan serta sifat hak dari tanah tersebut, sehingga mewujudkan kermanfaatan bagi masyarakat dan negara.³

Pembangunan dapat berupa penyelenggaraan bangunan gedung. Bangunan gedung dapat dilaksanakan di atas tanah, dan daerah-daerah khusus seperti pendirian bangunan gedung di tepi sungai, pantai, yang memiliki persyaratan teknis dan administratif dalam pelaksanaannya.⁴ Persyaratan dan teknis yang diberikan memastikan agar bangunan yang berdiri tetap sesuai dengan tata kelola yang sesuai dengan kebutuhan umum tanpa merugikan pihak tertentu dan ekosistem di sekitarnya.

Bangunan gedung didirikan sesuai fungsi yang dimiliki, yakni sebagai fungsi hunian, usaha, keagamaan, sosial budaya dan fungsi khusus bangunan gedung. Mendirikan sebuah bangunan gedung terkhusus di wilayah tepi pantai membutuhkan prasyarat yang perlu disesuaikan dengan peraturan dan fungsi kawasan di daerah. Pendirian bangunan gedung di tepi pantai perlu memperhatikan garis sempadan bangunan yang telah ditetapkan oleh undang-undang dan peraturan pemerintah daerah. Penetapan garis sempadan bangunan didasarkan atas pertimbangan keselamatan dan kesehatan.⁵

Di bawah pemerintahan Bupati Azwar Annas, potensi alam dan kebudayaan di Banyuwangi berkembang dengan maksimal, khusus pariwisata pantai dengan mengingat hampir sepanjang 175,8 km garis pantai yang dimiliki oleh wilayah Banyuwangi. Pengembangan ini mengundang keinginan para investor maupun masyarakat sekitar untuk merambah daerah tepi pantai sebagai tempat kegiatan pendirian bangunan untuk usaha. Laju perkembangan wisata di Kabupaten Banyuwangi, menimbulkan keberadaan beberapa kawasan wisata pantai baru, namun terdapat beberapa permasalahan pada titik-titik kawasan wisata pantai yang terlebih dahulu berdiri. Di kawasan wisata Pantai Watudodol, banyak berdiri warung yang telah digunakan sebagai tempat usaha lebih dari 37 tahun tanpa adanya prosedur administrasi dan teknis berdirinya sebuah bangunan yang dapat menimbulkan kerugian dan bahaya bagi lingkungan, masyarakat umum, bahkan pemilik bangunan

¹ Nanin Trianawati Sugito dan Sugandi, "Urgensi Penentuan dan Penegakan Hukum Kawasan Sempadan Pantai", *Jurnal Geografi GEA*, vol. 8 No. 2. 2008.

² Muhammad Ilham Arisaputra, "Penguasaan Tanah Pantai dan Wilayah Pesisir di Indonesia" *Perspektif Hukum*, Vol. 15 No. 1, 2015.

³ Kalalo, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Pertanahan di Wilayah Pesisir*. (Depok; Raja Grafindo Persada; 2016), Hlm. 15.

⁴ *HukumProperti.com*, *Persyaratan Teknis dan Administratif Bangunan Gedung*, online <https://www.hukumproperti.com/pengetahuan-hukum-properti/persyaratan-teknis-dan-administratif-bangunan-gedung/>, diakses pada tanggal 12 agustus 2017 Pukul 13.00 WIB.

⁵ Pasal 25 (30), Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 9 Tahun 2014, *Bangunan gedung*.

itu sendiri. Beberapa pemilik warung bahkan menjadikan bangunan warung tersebut sebagai tempat tinggal pribadi olehnya dan keluarga, karena ia merupakan pendatang dari luar kota dan tidak memiliki rumah di Banyuwangi.⁶ Pembangunan warung menjadi bangunan semi permanen dilaksanakan secara sepihak dan dengan dana pribadi oleh pemilik warung, tanpa memiliki izin persyaratan administrasi dari Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dan Pemerintah Banyuwangi. Awalnya, bangunan yang berdiri hanyalah berupa warung-warung kecil. Saat ini, total warung-warung yang berdiri sebanyak 13 hingga 15 warung di tepi Pantai Watudodol secara permanen.⁷ Hal ini memicu terjadinya perubahan ekosistem yang terjadi di sekitar Pantai Watudodol. Tahun 2010 terjadi Abrasi yang menggerus pasir pantai hingga jarak saat ini hanya sekitar 10 meter dari warung dan tidak lebih dari 30 meter dari tepian jalan raya utama Bali-Pantura. Bahkan setiap bulan Mei hingga Agustus, air laut pasang memasuki hampir seluruh bagian bangunan dan dapat membahayakan pemilik bangunan bahkan masyarakat yang mengunjunginya.⁸

Artikel ini dibagi menjadi dua bagian. Bagian pertama akan mengkaji peran yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah Banyuwangi dalam mengatasi bangunan yang berdiri secara permanen di tepi pantai yang tidak memperhatikan persyaratan sebagaimana Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 9 Tahun 2014 tentang Bangunan Gedung (Perda Bangunan Gedung). Bagian kedua akan menganalisis akibat hukum peraturan daerah serta sejauh mana upaya penyelesaian hukum yang dapat dilaksanakan subjek hukum dalam mengatasi permasalahan di bidang bangunan gedung.

II. PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENATAAN BANGUNAN PANTAI

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, peran dapat diartikan sebagai suatu tindakan yang diharapkan dapat dilaksanakan oleh seseorang yang memiliki kedudukan di masyarakat.⁹ Dalam pemerintahan, peran berarti juga sebuah tugas dan kewenangan pemerintah, baik di pusat, maupun di daerah. Indonesia sebagai negara hukum, dalam melaksanakan suatu wewenang pemerintahan harus memiliki kesesuaian unsur-unsur konsepsi negara hukum yang selama bertahun-tahun mengalami sebuah penyempurnaan, yakni dengan suatu sistem pemerintahan yang didasarkan atas keadilan sosial dalam melaksanakan tugas kewajibannya.¹⁰ Dalam negara hukum,

⁶ Keterangan Bu Anik, pemilik warung tepi pantai Watudodol; Pendatang dari Surabaya dan sudah menempati warung selama 17 tahun.

⁷ Melalui Survey lapangan di Pantai Watudodol dan wawancara narasumber pemilik warung di tepi Pantai Watudodol, pada tanggal 27 Agustus 2017 pukul 14.45 WIB.

⁸ Melalui Survey lapangan di Pantai Watudodol dan wawancara narasumber pemilik warung di tepi Pantai Watudodol, pada tanggal 27 Agustus 2017 pukul 14.45 WIB.

⁹ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi ke-lima. (Jakarta: Balai Pustaka, 2016).

¹⁰ Dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan mengenai tujuan negara Indonesia yaitu "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan

tindakan hukum pemerintah haruslah didasarkan pada asas legalitas yang berarti bahwa pemerintah tunduk terhadap undang-undang. Esensi dari sebuah asas legalitas yang dimaksud adalah sebuah wewenang. Kewenangan pemerintah yang dimaksud yakni suatu kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara. Untuk melaksanakan sebuah peran berupa perbuatan dan ketetapan oleh pemerintah, dibutuhkan sebuah wewenang. Tanpa dasar sebuah wewenang, pemerintah tidak dapat membuat dan menerbitkan ketetapan. Ateng Syarifudin menyatakan dalam teorinya bahwa kewenangan meliputi dua unsur yang tercantum di dalamnya, yakni adanya suatu kekuasaan formal, dan terciptanya kekuasaan yang ditimbulkan oleh undang-undang.¹¹ Artinya, sebuah aturan yang diundang-undangkan melahirkan sebuah kekuasaan bagi pemerintah daerah untuk melakukan beberapa urusan yang dilimpahkan kepada daerah.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah) melahirkan tugas wewenang apa saja yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah termasuk bagi daerah Kabupaten Banyuwangi untuk melakukan pengaturan di daerah Kabupaten Banyuwangi. Selain UU Pemerintahan Daerah, sebagai pemberian peran pemerintah tentang pengaturan bangunan dan gedung, melalui atribusi diciptakan peraturan tentang bangunan gedung secara khusus melalui Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Tujuan pembentukan undang-undang ini adalah untuk mewujudkan sebuah tujuan pembangunan nasional yakni masyarakat adil dan makmur merata secara material dan spiritual berdasar Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila.¹² Artinya pemerintah daerah memiliki wewenang untuk memutuskan, apakah suatu bangunan telah sesuai atau tidak untuk melaksanakan pendirian bangunan gedung tersebut

Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi melalui kewenangan desentralisasi dari pusat, memiliki wewenang untuk mengatur sendiri pemerintahannya tanpa melanggar perundang-undangan di atasnya yakni Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena dasar itu, pemerintah daerah dapat menciptakan sebuah peraturan daerah-nya melalui atribusi yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Membuat Perda Bangunan Gedung.

Adapun peran Pemerintah Kabupaten Banyuwangi dalam melaksanakan penataan bangunan gedung sesuai dengan Perda Bangunan Gedung adalah pembinaan penyelenggaraan bangunan gedung sesuai dengan Pasal 144 ayat (1), (2), (3) bahwa untuk menciptakan sebuah tata pemerintahan yang baik di lingkungan daerah, maka hal pertama yang perlu dibenahi oleh pemerintah adalah pola pikir masyarakat daerah yang kemudian akan mempengaruhi perilaku masyarakat dalam mengikuti sebuah peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah. Oleh karena itulah, pemerintah daerah Kabupaten Banyuwangi mewujudkannya dalam melakukan suatu pembinaan penyelenggaraan bangunan gedung yang terdiri dari kegiatan pengaturan, pemberdayaan, dan pengawasan.

untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

¹¹ Ateng Syarifudin. Menuju Penyelenggaraan Pemerintah Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab, Universitas Parahyangan (Bandung;Pro Justisia Edisi IV;2000), Hlm. 22.

¹² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan gedung, menimbang “a. bahwa pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-undang dasar 1945”.

Pengaturan, peran pemerintah berupa pengaturan tercantum pada Pasal 144 Perda Bangunan Gedung. Bentuk pengaturan dituangkan dalam Peraturan Bupati yang merupakan bentuk kebijakan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan bangunan gedung. Pengaturan yang dimaksud merupakan pengaturan pemerintah daerah dalam memberikan sebuah pedoman teknis, standar teknis hingga tata cara operasional dalam mendirikan bangunan gedung bagi penyelenggara bangunan gedung. Dalam menentukan pedoman standar, hingga operasional teknis, seorang penyelenggara bangunan gedung harus memperhatikan kebijakan dari peraturan daerah lainnya mengenai Rencana Tata Ruang dan Wilayah, Rencana Detail Tata Ruang, Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan atau peraturan zonasi dan pendapat tenaga ahli.

Pemberdayaan, peran pemberdayaan yang dilakukan oleh Perda Kabupaten Banyuwangi tertuang dalam Pasal 146 Perda Bangunan Gedung bahwa pemerintah melakukan pemberdayaan melalui peningkatan profesionalitas bagi penyelenggara bangunan gedung. Peningkatan profesionalitas diwujudkan oleh pemerintah daerah dengan cara penyadaran hak dan kewajiban bagi penyelenggara bangunan gedung terkhusus di daerah rawan bencana. Kegiatan penyadaran ini dilakukan melalui kegiatan pendataan, sosialisasi, penyebarluasan dan pelatihan bagi penyelenggara bangunan gedung oleh pemerintah daerah.

Pengawasan, pengawasan merupakan peran yang dimiliki pemerintah yang tercantum dalam Pasal 149 Perda Bangunan Gedung. Pengawasan dilaksanakan melalui penerbitan IMB, SLF, dan surat persetujuan dan penetapan pembongkaran bangunan gedung. Dalam pelaksanaan pengawasan, pemerintah daerah mengikutsertakan peran masyarakat dengan sistem pemberian penghargaan berupa tanda jasa, agar peran serta masyarakat dapat tercapai. Pengawasan tahap pemanfaatan dilakukan oleh pemerintah daerah pada saat perpanjangan SLF, adanya laporan dari masyarakat, dan adanya indikasi perubahan fungsi bangunan gedung yang membahayakan bagi lingkungan di sekitarnya. Penetapan pembongkaran bangunan gedung merupakan kegiatan pembongkaran dan pelaksanaan pembongkaran bangunan gedung yang dilaksanakan sesuai dengan kaidah ilmu pembongkaran dan ilmu pengetahuan teknologi.

Prasyarat yang pertama yang dicantumkan dalam Pasal 10 Ayat (2) Perda Bangunan Gedung ialah mengenai syarat administrasi, yang terdiri dari status hak atas tanah dan atau izin pemanfaatan dari pemegang hak atas tanah; status kepemilikan bangunan gedung dan yang terakhir adalah Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi melalui Perda Bangunan Gedung menegaskan bahwa status hak atas tanah diwujudkan dalam bentuk dokumen sertifikat hak atas tanah atau dokumen sah lainnya¹³ Melalui PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur bagaimana mekanisme dalam mendapatkan kepemilikan sebuah hak atas tanah. Dalam hal ini, pengajuan permohonan hak atas tanah dilakukan kepada Badan Pemerintah di wilayah objek tanah berada yaitu (ATR/BPN) wilayah Kabupaten Banyuwangi. Selanjutnya, ATR/BPN Kabupaten Banyuwangi mengkoordinasikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi dalam hal mekanisme perolehan hak atas tanah.¹⁴ Bukti sah seseorang dapat dikatakan berhak atas sebuah tanah adalah sertifikat.¹⁵

¹³ Kabupaten Banyuwangi, Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 9 Tahun 2014, Pasal 11 ayat (2).

¹⁴ Eko Yulian Insur. "Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah dan Tanah". (Yogyakarta; Pustaka Yustisia, 2002), hlm. 15.

¹⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Konsekuensi dalam hal administrasi kedua yang harus dipenuhi untuk melengkapi persyaratan administrasi dalam membangun sebuah bangunan gedung adalah adanya status kepemilikan bangunan gedung. Bukti kepemilikan bangunan gedung adalah surat keterangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Banyuwangi setelah sebuah bangunan gedung berdiri dan sesuai dengan prasyarat administrasi dan teknis.¹⁶ Bukti kepemilikan bangunan dapat didasarkan dari bukti perolehan bangunan gedung yang dapat berupa Surat Perjanjian Jual Beli, bukti petunjuk berupa IMB atau Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB) ataupun berupa keterangan pembagian waris. Agar pembuktian memiliki kekuatan hukum yang kuat, maka dalam melakukan perjanjian jual beli bangunan yang bersangkutan dibuat perjanjian tertulis yang mengatur hak dan kewajiban para pihak termasuk dalam hal peralihan kepemilikan hak atas bangunan.

Persyaratan teknis dalam melakukan pembangunan bangunan gedung meliputi persyaratan tata bangunan dan keandalan bangunan.¹⁷ Setelah melakukan pemenuhan persyaratan barulah pemerintah berhak untuk menentukan apakah sebuah bangunan telah laik fungsi.¹⁸ Kelaikan fungsi sebuah bangunan diakui melalui sebuah Sertifikat Laik Fungsi (SLF) yang ditetapkan oleh tim teknis atas bangunan yang telah berdiri, dan tim teknis tersebut ditentukan dan diatur oleh Peraturan Bupati Banyuwangi. Penerbitan SLF oleh pemerintah daerah ditangani oleh instansi teknis pembina penyelenggaraan bangunan gedung yakni penyedia jasa pengawasan atau manajemen konstruksi yang memiliki sertifikat keahlian.

Hal pertama yang dilaksanakan adalah melakukan pengkajian teknis bagi bangunan gedung hunian rumah tinggal tunggal sederhana dan rumah deret. Selanjutnya, dilakukan pemeriksaan secara berkala bagi bangunan gedung. Apabila dari pemerintah tidak dapat tenaga teknis yang mencukupi, maka akan ditugaskan kepada penyedia jasa pengkaji teknis konstruksi bangunan gedung, dan apabila masih belum tersedia maka akan ditugaskan kepada instansi teknis pembina penyelenggara bangunan gedung yang bekerja sama dengan asosiasi profesi bidang bangunan gedung dalam memeriksa kelaikan fungsi sebuah bangunan.

III. AKIBAT HUKUM DAN UPAYA PENYELESAIAN TERHADAP BANGUNAN YANG MENYALAH PERATURAN DAERAH

Dampak yang dimaksud dari pembahasan ini diartikan sebagai akibat hukum yang akan ditimbulkan oleh perbuatan hukum. Perbuatan hukum dapat diartikan sebagai segala perbuatan manusia yang menimbulkan hak dan kewajiban. Perbuatan hukum juga merupakan segala perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum yang akibatnya diatur oleh hukum karena akibat tersebut dapat dianggap sebagai kehendak dari yang melakukan sebuah hukum.¹⁹

Perbuatan hukum yang dilarang oleh hukum atau sebuah perbuatan melawan hukum adalah sebuah perbuatan yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain, dan bertentangan dengan hukum yang ada. Sebuah perbuatan hukum pada akhirnya

¹⁶ Kabupaten Banyuwangi, *supra* note 13, Pasal 1 angka 37.

¹⁷ *Ibid*, Pasal 10 ayat (3) huruf a dan b.

¹⁸ Pengertian Laik Fungsi "Kondisi dimana sebuah Bangunan gedung telah melengkapi persyaratan secara administrasi dan teknis" Perda Bangunan Gedung. *Ibid*, Pasal 1 angka 28.

¹⁹ R. Soeroto, "Pengantar Ilmu Hukum", (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm. 291.

menimbulkan suatu akibat hukum. Akibat hukum merupakan akibat dari suatu tindakan hukum.²⁰

Penyelenggaraan bangunan gedung juga merupakan suatu tindakan hukum yang juga dalam pelaksanaannya menimbulkan suatu akibat hukum bagi para pihak, dalam hal ini para pihak adalah pemilik bangunan gedung, penyedia jasa konstruksi, dan pengguna bangunan gedung.²¹ Bagi bangunan gedung yang berdiri dan menyalahi suatu peraturan yang telah ditentukan oleh suatu peraturan di wilayah Banyuwangi, maka pihak yang melakukan sebuah tindakan pembangunan gedung tersebut akan mendapatkan sebuah wujud akibat hukum dari Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi dengan dasar Perda Bangunan Gedung. Wujud akibat hukum dalam teori ilmu hukum dapat berupa: (a) lahir dan berubahnya suatu keadaan hukum; (b) lahir, berubah atau lenyapnya suatu hubungan hukum antara dua atau lebih subjek hukum, apabila antar belah pihak telah melakukan suatu hak dan kewajibannya; dan (c) lahirnya sanksi apabila dilakukan suatu tindakan yang melawan hukum.²² Oleh karena itu, subjek hukum dalam hal penyelenggaraan bangunan gedung akan dikenakan sanksi berupa sanksi administrasi, sanksi perintah pembongkaran dan sanksi pidana.

A. Akibat Hukum atas Bangunan yang Menyalahi Peraturan Daerah

Akibat hukum berupa sanksi administrasi berarti melanggar suatu ketentuan secara administrasi dalam pembangunan sebuah bangunan gedung. Bentuk persyaratan administrasi adalah dimilikinya sertifikat kepemilikan hak atas tanah dan IMB. Masyarakat yang tidak memiliki sertifikat hak atas tanah timbul karena beberapa persoalan. Persoalan yang mendasar adalah adanya suatu konsep pemikiran secara konkrit (adat) dan secara abstrak mengenai kepemilikan pribadi suatu hak atas tanah di kalangan masyarakat Banyuwangi. Konsep penguasaan tanah dalam konsep adat adalah berdasarkan hak ulayat yang berarti bahwa masyarakat memiliki wewenang atas suatu tanah dengan pengusahaan secara intensif atas sebidang tanah kosong yang tidak tergarap menjadi suatu hak kepemilikan individual.²³ Permasalahan pendirian bangunan di tepi pantai Banyuwangi yang tidak memiliki IMB hingga tidak adanya kepemilikan sertifikat hak atas tanah dari bangunan tersebut adalah karena individu tersebut telah menempati tanah kosong di tepi pantai lebih dari 20 (dua puluh) tahun lamanya. Masyarakat tersebut menggunakan sistem perolehan hak secara tradisional yaitu perolehan hak atas tanah secara *accupatio*, yakni pendudukan tanah yang belum dimiliki oleh seseorang. Teori *accupatio* menjadi lemah dan tidak sesuai apabila diterapkan pada kondisi saat ini, sebab karena pertumbuhan sosial masyarakat yang semakin kompleks, mendorong berkembangnya pemikiran-pemikiran dan melahirkan

²⁰ *Ibid.*

²¹ Kabupaten Banyuwangi, *supra* note 13, Pasal 1 angka 37.

²² R. Soeroso, *supra* note 19, hlm. 293.

²³ Sholih Mu'adi, "Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan dengan cara Litigasi dan Non Litigasi", (Jakarta: Prestasi Pustaka Raya, 2010), hlm. 29.

hukum yang logis dan baru, bahwa negara adalah pemilik tanah dan tanah merupakan suatu objek kekuasaan negara.²⁴

Teori Domein yang menyatakan bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya, maka tanah tersebut adalah milik Negara.²⁵ Selain disebabkan karena adanya perbedaan konsep hukum tradisional Indonesia dengan hukum barat yang menimbulkan dampak persoalan pertanahan di masyarakat dalam hal perolehan hak atas tanah bagi seseorang, persoalan yang juga banyak terjadi adalah masyarakat tidak begitu mementingkan perizinan mengenai pendirian bangunan yang ditempatinya, karena merasa telah memiliki hak atas bangunan tersebut melalui pengusahaan secara intensif pada tanah yang dianggapnya kosong, tanpa memperhatikan bahwa mereka melakukan pembangunan dan reklamasi serta menempati bangunan tersebut, yang letaknya di tepi pantai di wilayah Banyuwangi.

Sengketa hukum muncul dari aduan yang dilakukan oleh seorang subjek hukum sehingga dalam penyelenggaraan bangunan gedung, pemerintah melalui Perda Kabupaten Banyuwangi Nomor 14 Tahun 2014, memberikan hak kepada masyarakat untuk menampung kehendak dan keinginan masyarakat dan sekaligus menjadi pemantau dalam tertib pembangunan bangunan gedung dalam bentuk peran masyarakat dalam penyelenggaraan bangunan gedung. Artinya, masyarakat dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah terhadap kegiatan penyelenggaraan bangunan gedung yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan, serta melakukan gugatan perwakilan yang berkaitan dengan penyelenggaraan bangunan gedung yang diajukan oleh seseorang sebagai penyampaian atas permasalahan yang dirasakan oleh dirinya sendiri atau perwakilan oleh seseorang lainnya yang dirugikan dan memiliki fakta dan dasar yang sama atas seseorang yang diwakilkannya.²⁶ Gugatan perwakilan dapat dilakukan atas bangunan gedung yang bersifat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kepentingan umum di tahap perencanaan, pelaksanaan, dan atau pemantauan. Sehingga, dalam hal bangunan gedung yang telah berdiri di tepi pantai yang tidak memiliki sertifikat hak atas tanah maupun IMB dapat diajukan gugatan oleh masyarakat kepada lembaga pengadilan yang berwenang.

Sanksi administrasi dikenakan bagi bangunan gedung pada tahap pembangunan dan pada tahap pemanfaatan. Sanksi Administrasi Tahap Pembangunan Subjek hukum yang melaksanakan penyelenggaraan bangunan gedung pada tahap pembangunan akan dikenakan sanksi administrasi berupa peringatan tertulis apabila melanggar ketentuan dari Pasal 9 Ayat (3) Perda Bangunan Gedung bahwa subjek hukum harus melakukan perubahan persyaratan administrasi dan teknis bagi bangunan gedung yang memiliki fungsi dan atau klasifikasi yang berubah dari fungsi dan atau klasifikasi a. Pasal 18 Ayat (1) dan (2) yakni penyelenggaraan bangunan gedung harus dilaksanakan sesuai dengan RTRW, RDTR dan atau RTBL Kabupaten Banyuwangi dan melakukan kesesuaian terhadap undang-undang dan persetujuan pertimbangan dari pemerintah daerah

²⁴ *Ibid*, hlm. 31.

²⁵ Achmad Sodiki, "Penataan Kepemilikan Hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang", (Universitas Airlangga: Program Pasca Sarjana 1994), hlm. 19.

²⁶ Kabupaten Banyuwangi, *supra* note 13, Pasal 1 angka 46.

terhadap bangunan gedung yang dilaksanakan di atas atau di bawah sarana prasarana umum, di bawah atau di atas air, di daerah jaringan transmisi listrik tegangan tinggi dan daerah dengan potensi rawan bencana alam. Pasal 20 Ayat (1) bahwa bangunan gedung yang akan dibangun harus memenuhi kesesuaian intensitas bangunan gedung dengan persyaratan ketinggian kepadatan dan jarak bebas bangunan gedung berdasarkan peraturan RTRW, RDTR dan atau RTBL. Pasal 66 Ayat (1), (2), (3), dan (4) yakni pengaturan tentang bangunan bertingkat. Pasal 97 Ayat (2) tentang pelaksanaan konstruksi yang wajib mendapat kelaikan fungsi bangunan yang meliputi pemeriksaan kesesuaian, fungsi, persyaratan tata bangunan, keselamatan, kesehatan, kenyamanan, kemudahan dan memiliki IMB. Pasal 108 Ayat (3) pelaksanaan kegiatan pemeliharaan berupa pembersihan, perapian, pemeriksaan, pengujian, perbaikan dan penggantian bahan bangunan gedung yang dilaksanakan oleh penyedia jasa haruslah dilengkapi dengan prinsip keselamatan dan kesehatan kerja.

Sanksi administrasi berupa peringatan tertulis akan diberikan kepada para pihak sebanyak tiga kali, dengan tenggang waktu tujuh hari. Apabila dalam masa tenggang yang telah diberikan oleh pemerintah daerah tidak dilakukan itikad baik berupa pemenuhan persyaratan, maka bangunan gedung tersebut akan dikenakan sanksi administrasi kedua berupa pembatasan kegiatan bangunan gedung. Setelah 14 (empat belas hari) sejak masa sanksi berupa pembatasan kegiatan bangunan gedung dilaksanakan tetap tidak terjadi perbaikan terhadap persyaratan yang ada, maka akan dilakukan sebuah penghentian sementara bangunan gedung dan pembekuan IMB, dan dilanjutkan sanksi berupa penghentian tetap bangunan gedung, pencabutan izin IMB dan perintah pembongkaran bangunan gedung.

Sanksi administrasi pada tahap pemanfaatan diberlakukan terhadap pelanggaran dengan ketentuan Perda Bangunan Gedung. Pasal 9 Ayat (3) yang menyatakan bahwa subjek hukum harus melakukan perubahan persyaratan administrasi dan teknis bagi bangunan gedung yang memiliki fungsi dan atau klasifikasi yang berubah dari fungsi dan atau klasifikasi yang pertama. Pasal 19 Ayat (1) bahwa fungsi bangunan gedung harus selalu memperhatikan dan disesuaikan dengan perubahan RTRW, RDTR, dan RTBL yang bersangkutan dengan perubahan peruntukan lokasi. Pasal 107 menjelaskan beberapa poin yang harus diikuti oleh pemilik bangunan gedung bahwa bangunan gedung harus dijalankan sesuai dengan kegiatan pemanfaatan yang dilaksanakan sesuai dengan fungsi dan apa yang tercantum di dalam IMB.

Selain itu, secara tertib administrasi dan teknis perlu dilakukan untuk menjamin kelaikan fungsi bangunan gedung sehingga tidak menimbulkan kerugian di waktu yang akan datang terhadap lingkungan. Selama tahap pemanfaatan, pemilik bangunan gedung wajib mengikuti program pertanggungjawaban terhadap kemungkinan kegagalan bangunan gedung. Pasal 109 Ayat (2) bahwa dalam menggunakan jasa perawatan bangunan gedung oleh pihak lain harus memiliki izin sertifikat yang sesuai dengan dasar perundang-undangan tentang jasa konstruksi. Pasal 114 Ayat (3) bahwa dalam usulan penetapan bangunan gedung harus telah mendapat pertimbangan dari tim ahli pelestarian bangunan gedung, kemudian mendapatkan persetujuan dari masyarakat

melalui rapat dengar masyarakat. Pasal 118 Ayat (2) dan (4) mengatur tentang penetapan pembongkaran bangunan gedung yang akan dilaksanakan sesuai dengan hasil identifikasi dari pemerintah daerah dan atau dari laporan masyarakat atas bangunan-bangunan tidak laik fungsi yang tidak dapat diperbaiki, Bangunan gedung yang menimbulkan bahaya bagi lingkungan dan masyarakat, bangunan gedung tanpa IMB, dan bangunan yang akan diubah tampilannya oleh pemilik bangunan gedung. Hasil identifikasi akan diberikan kepada pemilik bangunan gedung dan wajib melakukan pengkajian teknis.

Bagi permasalahan bangunan yang telah berdiri selama beberapa tahun sebelum ditetapkannya Perda Bangunan Gedung merupakan bangunan gedung tahap pemanfaatan, dalam hal ini harus memenuhi segala ketentuan dari pemerintah daerah. Khususnya bagi bangunan yang berdiri di daerah rawan abrasi, di tepi pantai kurang dari 100 meter dari sepadan pantai, dan tidak memiliki IMB gedung, maka tindakan peringatan tertulis kepada pemilik akan dilakukan sebanyak tiga kali berturut-turut selama 21 hari, apabila pemilik bangunan gedung masih belum melaksanakan perbaikan terhadap pelanggaran maka akan dilakukan pemberhentian sementara pemanfaatan bangunan gedung dan pembekuan Sertifikat Laik Fungsi. Pemerintah daerah masih memberikan tenggat waktu dari dikenakannya sanksi pemberhentian sementara selama 30 hari, apabila masih belum dilaksanakan perbaikan, maka sanksi selanjutnya adalah penghentian tetap pemanfaatan bangunan gedung dan pencabutan Sertifikat Laik Fungsi.

Perintah pembongkaran bangunan gedung dilaksanakan apabila 14 hari dari masa sanksi pembatasan kegiatan bangunan gedung dilakukan namun pemilik bangunan gedung masih tetap mengabaikan sanksi yang diberikan. Pembongkaran atas bangunan gedung tersebut dilakukan oleh pemerintah daerah atas biaya yang ditanggung oleh pemilik bangunan gedung, kecuali pemilik bangunan gedung yang tidak mampu, maka biaya pembongkaran akan dibebankan oleh pemerintah daerah.

Apabila telah mencapai tahap pembongkaran ini, maka pemilik bangunan gedung akan dikenakan denda administrasi sebesar sepuluh persen dari total bangunan gedung yang dibongkar dengan jumlah yang disesuaikan dengan seberapa berat pelanggaran yang dilaksanakan oleh subjek hukum atas bangunan gedungnya.²⁷ Khusus untuk bangunan gedung yang pada saat tahap pembangunan tidak memiliki IMB akan dikenakan sanksi penghentian sementara hingga diterbitkannya IMB. Namun, untuk bangunan gedung yang telah berdiri dan tidak memiliki IMB, maka secara langsung akan dikenakan sanksi perintah pembongkaran.²⁸ Oleh karena itu, untuk bangunan gedung yang berdiri secara permanen di tepian pantai di wilayah Banyuwangi, akan dapat dikenakan sanksi berupa perintah pembongkaran oleh pemerintah daerah.

Sanksi pidana dikenakan bagi tindak pidana terhadap bangunan gedung, berdasarkan ketentuan Perda Bangunan Gedung merupakan sebuah pelanggaran. Sanksi pidana diberikan kepada subjek hukum yang melakukan pelanggaran terhadap

²⁷ *Ibid*, Pasal 151.

²⁸ *Ibid*, Pasal 152.

ketentuan. Pasal 45 bahwa sebuah bangunan gedung yang berdiri harus memperhatikan persyaratan keselamatan bangunan gedung berupa keandalan bangunan gedung. Prasyarat keselamatan yang dimaksud meliputi kemampuan sebuah bangunan gedung terhadap suatu beban muatan, bahaya kebakaran dan terhadap bahaya petir. Pasal 46 Ayat (1) sampai Ayat (10) bahwa prasyarat kemampuan bangunan gedung untuk sebuah beban muatan harus memperhatikan persyaratan struktur bangunan, pembebanan pada bangunan, struktur atas bangunan, struktur bawah bangunan, pondasi langsung, pondasi dalam, keselamatan struktur, keruntuhan struktur, hingga persyaratan bahan bangunan. Pasal 47 Ayat (1) sampai Ayat (8) bahwa bangunan gedung dalam persyaratan keandalannya, perlu juga memenuhi persyaratan kemampuan bangunan gedung terhadap bahaya kebakaran. Pasal 48 Ayat (1) sampai Ayat (3) bahwa bangunan gedung harus memenuhi persyaratan kemampuan bangunan gedung terhadap bahaya petir dan kelistrikan yang berupa persyaratan instalasi proteksi petir dan sistem kelistrikan. Pasal 49 Ayat (1) sampai Ayat (6) bahwa bangunan gedung untuk kepentingan umum wajib dilengkapi sebuah sistem pengamanan yang memadai agar terhindar dari hal yang mengancam keselamatan penghuni gedung dan harta benda di dalamnya. Bagi subjek hukum yang tidak memenuhi ketentuan pasal tersebut, akan dikenakan pidana kurungan paling lama tiga bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

B. Upaya Penyelesaian Permasalahan Bangunan yang Menyalahi Peraturan Daerah

Sengketa yang ditimbulkan dari pemanfaatan bangunan gedung bersifat aduan dari pihak yang dirugikan kepada pihak pemilik bangunan gedung tanpa adanya kepemilikan hak atas tanah ataupun IMB. Penyelesaian sengketa tanah memiliki proses dan tahapan penyelesaian sesuai dengan sifat permasalahan yang diajukan atau diadakan oleh subjek hukum. Sifat permasalahan sengketa secara umum dapat digolongkan menjadi: a) masalah menyangkut prioritas untuk dapat ditetapkannya pemegang hak atas tanah berstatus telah dihaki atau atas tanah yang belum ada haknya; b) bantahan terhadap suatu bukti perolehan yang digunakan seseorang sebagai dasar pemberian hak; c) kekeliruan pemberian hak akibat penerapan peraturan yang tidak benar; d) sengketa lain yang mengandung aspek sosial praktis.

Dalam hal menyelesaikan sengketa pertanahan, telah diatur dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan. Pola penanganan sengketa Pertanahan sesuai dengan ketentuan tersebut dapat dilaksanakan dengan beberapa tahap, yakni pengaduan, penelitian, pencegahan, musyawarah, dan terakhir adalah penyelesaian melalui pengadilan.

Pengaduan berisi hal-hal yang mendeskripsikan bahwa pengadu atau pemohon berhak terhadap suatu hak atas tanah yang diadakan. Hak atas tanah tersebut disertai dengan bukti pembelaan yang berisi harapan agar sengketa tersebut dapat segera diselesaikan sebagaimana mestinya. Penelitian, yaitu di mana kantor ATR/BPN yang bersangkutan melakukan penelitian sebagai bentuk penanganan terhadap pengaduan

yang dilakukan oleh pengadu atau pemohon terhadap suatu objek tanah yang disengketakan. Hal ini berupa pengumpulan data administratif, dan hasil penelitian fisik untuk dijadikan dasar apakah pengaduan dapat dilanjutkan pada tahap penyelesaian sengketa atau tidak. Sedangkan pencegahan mutasi dideskripsikan bahwa setelah ditetapkan apakah pengaduan dapat diproses atau tidak, berdasarkan petunjuk dari kepala kantor pertanahan yang berwenang terhadap wilayah tanah sengketa, dilakukan langkah pengamanan berupa pencegahan ataupun penghentian. Pencegahan ataupun penghentian terhadap segala mutasi (perubahan) tanah sengketa, bertujuan untuk menghentikan sementara bentuk perubahan yang akan dilakukan. Contohnya dilakukan jual beli kepada pihak lainnya di luar pihak yang bersengketa.

Selanjutnya, musyawarah diartikan sebagai tindakan yang pertama kali dilakukan sebelum dilakukan proses pengadilan adalah musyawarah secara kekeluargaan yang dilakukan kepada para pihak. apabila dalam tahap ini telah didapatkan kesepakatan di antara kedua belah pihak yang bersengketa, maka penyelesaian akan berhenti pada tahap ini. Sedangkan penyelesaian melalui pengadilan terjadi apabila penyelesaian melalui musyawarah kekeluargaan belum tercapai dalam penyelesaian sengketa tanah, selanjutnya dapat diajukan kepada pihak pengadilan yang berwenang atas sengketa tanah agar mendapatkan putusan yang dapat menciptakan keadilan hukum bagi para pihak. Sebagian besar penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan adalah dengan menjatuhkan suatu putusan yang bersifat memaksa.²⁹ Lembaga Peradilan (yudikatif) merupakan tempat bagi seluruh lapisan masyarakat bertumpu mencari keadilan bagi para pihak yang bersengketa, dan lembaga ini memiliki tugas utama yang bersifat normatif yakni: a.) Memberikan perlakuan seadil-adilnya dan manusiawi kepada para pihak pencari keadilan; b.) Memberikan pelayanan terbaik yang sesuai dengan kebutuhan para pihak; c.) Menyelesaikan perkara para pihak secara efektif, efisien, tuntas hingga final. Penyelesaian sengketa melalui peradilan dapat menyelesaikan sebuah sengketa karena terdapat putusan hakim yang menjadi fungsi sebagai hukum yang bersifat final bagi kedua belah pihak yang bersengketa (yurisprudensi).

John Chipman Gray menyatakan bahwa putusan hakim merupakan sumber hukum utama dari jalur penyelesaian sengketa melalui litigasi dan hakim merupakan seorang penemu hukum bukan pembuat hukum karena tidak mengandalkaan peraturan perundang-undangan. Maksudnya adalah, hakim dituntut untuk memanfaatkan ilmu-ilmu di luar hukum dan dapat menyelidiki faktor sosial seseorang agar dapat terjadi sinkronisasi antara apa yang dikehendaki oleh hukum dan fakta realita yang terjadi dikehidupan sosial, agar hukum dapat bekerja secara efektif.³⁰

Oliver Wendel Holmes menyatakan bahwa seorang hakim akan menggunakan sanksi terhadap satu perlakuan tertentu dan akan memutuskan sebuah putusan yang ditentukan oleh norma-norma hukum dan moral hidup serta kepentingan sosial.³¹

²⁹ I Wayan, "Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan", (Denpasar: Udayana University, 2010), hlm. 3.

³⁰ Sholih Mu'adi, *supra* note 23, hlm. 56.

³¹ Achmad Sodiki, *supra* note 25, hlm. 54.

Kaitan kedua teori dengan lembaga peradilan di Indonesia adalah peradilan merupakan lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman yang memiliki tugas pokok untuk menerima, memeriksa, mengadili dan menyelesaikan sengketa perkara yang diajukan oleh para pihak. Peradilan merupakan jalur formal yang memunculkan beberapa anggapan di masyarakat bahwa penyelesaian perkara melalui litigasi terkesan kaku dan kurang fleksibel, sehingga para pihak kurang leluasa dalam menjelaskan keseluruhan aspek sengketa yang terjadi.

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan, dalam menyelesaikan sengketa para pihak ditawarkan melalui dua pilihan cara, yakni secara litigasi yang berarti melalui jalur pengadilan dan cara nonlitigasi, yakni penyelesaian di luar pengadilan.³² Namun,, dalam penyelesaian sengketa pertanahan akan terlebih dahulu dilakukan upaya nonlitigasi. Upaya nonlitigasi yang digunakan dalam penyelesaian sengketa tanah adalah dengan negosiasi dan mediasi.

Negosiasi merupakan proses penyelesaian dengan cara perundingan antara kedua belah pihak dengan kedatangan seorang negosiator yang memimpin perundingan tersebut. Para pihak diharuskan memiliki itikad baik untuk menyelesaikan sengketa dengan cara mufakat dan damai. Negosiasi berisi tentang proses memberi, menerima, dan tawar-menawar di antara para pihak. Apabila dalam proses ini dicapai sebuah kesepakatan dan jalan keluar, maka para pihak harus menaati hal-hal yang telah disepakati bersama. Namun, apabila proses negosiasi tidak mencapai hasil, maka proses selanjutnya adalah dilakukan proses Mediasi.

Mediasi berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan adalah cara penyelesaian sengketa dengan melakukan proses perundingan antara kedua belah pihak dan dibantu dengan seorang mediator. Mediator merupakan pihak yang membantu perundingan dalam mediasi guna memberikan berbagai kemungkinan dan jalan keluar menyelesaikan sebuah sengketa tanpa bersifat memaksa ataupun memutus.³³ Mediator setingkat desa adalah kepala desa. Peran kepala desa adalah sebagai seorang hakim perdamaian yang berusaha mencapai keadaan damai dan tentram di antara warganya yang bersengketa tanpa harus dilakukan proses pengadilan.³⁴ Apabila proses mediasi mencapai hasil, maka keputusan dari mediasi merupakan putusan sah sebagai bentuk kepastian hukum yang harus ditaati dan dilakukan oleh kedua belah pihak. Namun, apabila proses mediasi tidak mencapai hasil, maka sengketa pertanahan tersebut diadakan kepada badan yang berwenang yaitu kantor ATR/BPN.

Pengaduan merupakan bentuk keberatan atas kasus pertanahan yang diajukan oleh pihak yang merasa dirinya dirugikan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/

³² *Ibid.*

³³ Republik Indonesia, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Pasal 1 angka 8.

³⁴ R. Soehadi, *Penyelesaian Sengketa Tentang Tanah Sesudah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria*, (Surabaya: Karya Anda, 1999), hlm. 68.

Badan Pertanahan Nasional³⁵, selanjutnya sengketa akan ditindak lanjut oleh Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan.³⁶ Deputi melakukan analisa terhadap pengaduan dan memprosesnya, apabila telah mengandung alasan-alasan yang kuat dan tidak terlalu prinsipil sehingga membutuhkan proses dan pernyataan dari lembaga atau instansi lain, Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional akan menyatakan bahwa tanah dalam keadaan sengketa, apabila tidak maka akan diberitahukan kepada pihak yang bersangkutan bahwa pengaduan tidak atau belum dapat dipertimbangkan.³⁷

Apabila proses pengaduan dinyatakan dapat diproses lebih lanjut maka para pihak dihadirkan dalam gelar perkara di kantor ATR/BPN berwenang. ATR/BPN berperan sebagai mediator yang bersifat netral dan aktif untuk meyakinkan bahwa proses mediasi harus berhasil. Sebelum dilakukan mediasi juga harus melalui proses administrasi formal seperti surat pemanggilan, berita acara (notulen rapat), akta pernyataan perdamaian.³⁸

Mediasi yang mencapai hasil berupa kesepakatan dibuatkan perjanjian perdamaian yang sesuai dengan berita acara mediasi. Selanjutnya, perjanjian perdamaian didaftarkan kepada kepaniteraan pengadilan negeri yang berwenang agar perjanjian damai bersifat mengikat bagi para pihak.³⁹ Apabila mediasi tidak mencapai hasil, maka sengketa dapat diajukan kepada pihak yang berwenang yaitu pengadilan.

Proses penyelesaian sengketa melalui cara pengadilan atau litigasi dapat dilaksanakan dalam rangka berperkara dalam proses peradilan perdata oleh Pengadilan Negeri (PN) atau berperkara dalam proses Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).⁴⁰ Pada objek perkara yang meliputi hak-hak atau kepentingan masyarakat yang dirugikan, maka pengajuan perkara adalah melalui pengadilan negeri. Prosedur yang harus dilakukan adalah mengikuti prosedur beracara pada peradilan umum yaitu mengajukan surat gugatan. Gugatan merupakan tuntutan yang diajukan pihak yang merasa dirinya dirugikan dan ditujukan kepada pihak tergugat melalui pengadilan negeri.⁴¹ Pengadilan negeri akan meregister dan dilanjutkan kepada majelis hakim pengadilan negeri untuk memeriksa gugatan dan memutuskan apakah gugatan telah sesuai dan dapat diterima atau tidak. Apabila diterima maka akan dilaksanakan proses acara persidangan. Namun, sebelumnya majelis hakim akan kembali memberikan kesempatan kepada kedua belah pihak untuk melaksanakan mediasi.

Apabila mediasi berhasil, maka persidangan akan dibatalkan, apabila tidak maka persidangan akan dilanjutkan.⁴² Selanjutnya pihak tergugat membuat jawaban atas gugatan yang diajukan oleh penggugat. Setelah itu, barulah dilakukan replik oleh penggugat berupa tanggapan atas jawaban tergugat dalam bentuk tertulis ataupun

³⁵ Republik Indonesia, *supra* note 33, Pasal 1 angka 5.

³⁶ Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

³⁷ Rusmadi Murad, "Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah". (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 24.

³⁸ *Ibid*, hlm. 27.

³⁹ Republik Indonesia, *supra* note 33, Pasal 41 ayat 1 dan 2.

⁴⁰ *Ibid*, Pasal 43.

⁴¹ R. Soehadi, *supra* note 34, hlm. 71.

⁴² Yahya Harahap, 2007, "Hukum Acara Perdata" Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 30.

lisan. Selanjutnya, dilakukan duplik yaitu jawaban tergugat atas replik penggugat. Duplik dapat berupa pernyataan tertulis maupun lisan.⁴³ Setelah proses jawab menjawab para pihak telah dinyatakan cukup, dan perkara yang diajukan juga telah diperiksa secara jelas, maka selanjutnya adalah proses pembuktian yang dapat diajukan berupa bukti tertulis seperti surat dan dokumen yang dapat membuktikan kebenaran secara materiil atas tanah yang disengketakan. Pembuktian juga dapat berupa pembuktian saksi yang dihadirkan di dalam persidangan untuk memberikan keterangan.

Penyelesaian melalui litigasi yang kedua yakni melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Objek yang diperkarakan dalam PTUN adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dibuat oleh pejabat TUN. Dalam sengketa dalam kasus pertanahan ialah sertifikat tanah yang menjadi produk keluaran kantor Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang merupakan sebuah jabatan Tata Usaha Negara.⁴⁴ Peradilan Tata Usaha Negara tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang selanjutnya disebut sebagai UU PTUN.

Proses beracara pada PTUN diawali dengan diajukannya Gugatan. Pasal 1 angka II UU PTUN menyatakan bahwa gugatan dalam PTUN adalah permohonan yang berisi tuntutan yang ditujukan kepada badan atau pejabat TUN yang diajukan melalui pengadilan untuk mencari keadilan dalam putusan hakim nantinya. Apabila gugatan telah diajukan maka selanjutnya adalah dilakukana rapat permusyawaratan oleh ketua pengadilan yang berwenang untuk menentukan ketetapan berisi pertimbangan-pertimbangan apakah gugatan tersebut diterima atau tidak. Dasar dari diterima atau tidaknya suatu gugatan dilihat dari beberapa hal yaitu apakah gugatan tersebut merupakan kewenangan PTUN, apakah syarat-syarat pengajuan gugatan telah terpenuhi, apakah gugatan berisi alasan-alasan yang bersifat layak untuk dijadikan menjadi sebuah sengketa, apakah yang menjadi dasar tuntutan sebenarnya telah dipenuhi oleh keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi pihak tergugat, dan apakah gugatan telah diajukan dalam waktu sebelum lewat tenggat waktu.⁴⁵

Apabila hal-hal tersebut tidak terpenuhi, maka pihak PTUN berhak menolak gugatan, sedangkan dalam ketetapan penolakan gugatan ini, penggugat dapat melakukan perlawanan kepada pengadilan dalam waktu empat belas hari setelah keputusan diucapkan. Apabila perlawanan penggugat kepada pengadilan dibenarkan, maka penetapan menjadi gugur demi hukum dan selanjutnya gugatan akan diperiksa, diputus, diselesaikan melalui acara biasa. Ketetapan terhadap putusan perlawanan tidak dapat dilakukan upaya hukum terhadapnya.⁴⁶

Sebelum proses pemeriksaan pokok perkara, hakim wajib melakukan pemeriksaan terhadap gugatan yang tidak jelas. Apabila terdapat ketidakjelasan terhadap gugatan, maka hakim wajib memberi nasehat kepada penggugat untuk

⁴³ R Soeroso, "Praktik Hukum Acara Perdata Tata Cara Proses Persidangan", (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 32.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Zairin Harahap, "Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara", (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 56.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 57.

memperbaiki gugatan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, serta dapat melengkapi keterangan yang diperlukan kepada pejabat TUN yang digugat.⁴⁷ Apabila dalam 30 hari penggugat tidak menyempurnakan gugatannya, maka hakim akan menyatakan bahwa gugatan tidak dapat diterima. Apabila telah ditentukan putusan ini, maka tidak dapat dilakukan upaya hukum, namun dapat diajukan gugatan baru kepada PTUN.

Setelah dilakukan pemeriksaan persiapan, maka dilanjutkan dengan pemeriksaan perkara untuk mendapatkan suatu putusan. Apabila terjadi ketidakpuasan terhadap putusan hakim, maka pihak tergugat ataupun penggugat dapat mengajukan pemeriksaan banding terhadap putusan yang dijatuhkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Apabila pihak penggugat ataupun tergugat masih belum mendapatkan suatu keadilan menurut mereka, maka putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dapat dilakukan kasasi hingga upaya hukum luar biasa berupa peninjauan kembali, kepada lembaga Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan yang dijatuhkan oleh Mahkamah Agung adalah bersifat final dan mengikat.⁴⁸

IV. PENUTUP

Peran Pemerintah Kabupaten Banyuwangi mengenai penataan bangunan tepi pantai berdasarkan Perda Bangunan Gedung adalah Pasal 145 Ayat (1), (2), (3), (4) sebagai regulator atau pembuat peraturan mengenai persyaratan berdirinya bangunan gedung di wilayah Kabupaten Banyuwangi. Peran Pemerintah Banyuwangi terangkum dalam wujud: a.) Pasal 144 ayat (1), (2), (3) yakni Pembinaan penyelenggaraan bangunan gedung berupa pemberdayaan dan pengawasan bangunan gedung; b.) Pasal 145 Ayat (1), (2), (3), (4) yakni Pengaturan berupa menciptakan Perda dan Peraturan Bupati untuk mengatur pemberian syarat administratif dan teknis berdirinya suatu bangunan, yang memperhatikan RTRW, RDTR, dan/atau RTBL; c.) Pasal 146 Ayat (1), (2), (3), Pasal 147 dan Pasal 148 yakni Pemberdayaan berupa penyadaran hak dan kewajiban para subjek hukum; d.) Pasal 149 Ayat (1), (2) yakni Pengawasan dalam pelaksanaan pembangunan bangunan gedung yang meliputi mekanisme penerbitan IMB, SLF, serta surat persetujuan dan penetapan pembongkaran bangunan gedung, pengawasan juga bagi bangunan gedung yang terindikasi mengalami perubahan fungsi dan membahayakan lingkungan. Pemerintah daerah juga berperan dalam penegakkan hukum apabila terdapat bangunan gedung yang menyalahi aturan yang ditetapkan dalam yurisdiksi hukum Kabupaten Banyuwangi.

Dampak akibat hukum yang dapat terjadi bagi bangunan yang menyalahi aturan Perda Bangunan Gedung adalah dikenakan sebuah sanksi administrasi sesuai pada Pasal 150 Ayat (1), (2), (3), (4), (5) berupa peringatan tertulis, pembatasan pembangunan, penghentian sementara, pembekuan atau pencabutan IMB, pembekuan atau pencabutan SLF dan yang terakhir berupa sanksi administrasi perintah pembongkaran. sanksi administrasi dikenakan berdasarkan 2 tahapan, yakni sesuai Pasal 151 dan Pasal

⁴⁷ R Wiyono, "Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Edisi ke-3", (Jakarta: Grafika, 2013), hlm. 45.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 46.

153. Pelanggaran akibat menyalahi aturan Pasal 152 akan dikenakan sanksi pembongkaran. Akibat hukum dengan pelanggaran pidana berdasarkan Pasal 155 akan diberikan sanksi pidana berupa kurungan selama maksimal 3 bulan atau denda maksimal Rp.50.000.000 rupiah.

Kedua, upaya penyelesaian sengketa bangunan gedung berupa permasalahan perizinan ataupun pertanahan dapat diajukan upaya penyelesaian dengan jalan litigasi dan nonlitigasi. Penanganan perkara melalui litigasi dilaksanakan melalui peradilan perdata pada Pengadilan Negeri atau melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, bergantung pada kesesuaian subjek yang bersengketa dan objek yang disengketakan. Proses nonlitigasi merupakan penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan cara mencari kemufakatan antar para pihak agar tercipta penyelesaian melalui perdamaian. Dalam perkara sengketa tanah nonlitigasi dapat dilakukan melalui poses negosiasi dan mediasi. Pengaturan tentang penanganan perkara melalui litigasi tercantum dalam Pasal 43 Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan

Bagi masyarakat hendaknya mengikuti segala bentuk kegiatan pembinaan yang dilakukan oleh pemerintahan daerah terkait bagaimana melaksanakan pembangunan bangunan gedung yang baik dan sesuai dengan prosedur, sehingga masyarakat menjadi tahu apa saja syarat yang harus disiapkan sebelum melakukan penyelenggaraan bangunan gedung. Apabila telah mengetahui apa saja persyaratan yang harus dipenuhi, maka selanjutnya masyarakat harus memiliki itikad baik untuk memenuhinya apabila ada persyaratan yang belum terpenuhi, seperti melakukan kegiatan pendaftaran tanah apabila tanah yang menjadi objek penyelenggaraan pembangunan masih belum memiliki sertifikat hak atas tanah, melakukan IMB dalam memperjelas status tanah dan bangunan sehingga dapat dilakukan penguasaan atas bangunan dan tanah tersebut tanpa adanya pihak yang dirugikan, dan tidak terjadi konflik di kemudian hari;

Bagi pemerintah hendaknya bersikap tegas dalam penertiban bangunan-bangunan yang berdiri tanpa memenuhi persyaratan administrasi maupun teknis, termasuk bagi bangunan yang berdiri di tepian pantai di wilayah Banyuwangi yang menyalahi fungsi bangunan dan tidak memenuhi persyaratan administrasi dan teknis, agar dampak sosial dan lingkungan yang ditimbulkan oleh sebuah bangunan gedung tanpa memiliki izin dan kejelasan hukumnya, tidak menumpuk di kemudian hari. Terutama bagi bangunan gedung yang berdiri di daerah rawan bencana dan abrasi, seperti bangunan yang secara permanen berdiri di tepian pantai Banyuwangi yang semakin hari menambah intensitas kegiatan reklamasi tanpa izin di daerah pantai yang menimbulkan dampak lingkungan bagi kehidupan laut, dan suatu hari tidak menutup kemungkinan akan membahayakan pengguna bangunan gedung itu sendiri dan masyarakat lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Sodiki, *Penataan Kepemilikan Hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang*. (Universitas Airlangga: Buku Program Pasca Sarjana, 2014).
- Ateng Syarifudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintah Negara yang Bersih dan Bertanggung jawab* (2000) *Jurnal Pro Justitia* Edisi ke-4. Bandung; Universitas Parahyangan.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa. *Kamus Bahasa Indonesia Edisi ke-5*. Jakarta: Balai Pustaka, 2016).
- Eko Yulian Insur, *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah dan Tanah*. (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2012).
- I Wayan, *Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, (Denpasar: Udayana University, 2010).
- Kalalo, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Pertanahan di Wilayah Pesisir*. (Depok: Raja Grafindo Persada, 2016).
- Muhammad Ilham Arisaputra, "Penguasaan Tanah Pantai dan Wilayah Pesisir di Indonesia" *Perspektif Hukum*, Vol. 15 No. 1, 2015.
- Nanin Trianawati Sugito dan Sugandi, "Urgensi Penentuan dan Penegakan Hukum Kawasan Sempadan Pantai", *Jurnal Geografi GEA*, vol. 8 No 2. 2008.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.
- Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Bangunan Gedung.
- Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, (Bandung: Alumni, 1991).
- R. Soehadi, *Penyelesaian Sengketa Tentang Tanah Sesudah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria*, (Surabaya: Karya Anda, 1999).
- R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005).
- _____, *Praktik Hukum Acara Perdata Tata Cara Proses Persidangan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2004).
- Sholih Mu'adi, *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan dengan cara Litigasi dan Non Litigasi*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Raya, 2010).

Keterangan/Wawancara:

- Keterangan Bupati Banyuwangi Azwar Annas dalam Forum *Satu Indonesia* "Abdullah Azwar Annas".
- Keterangan Bupati Banyuwangi Azwar Annas, dalam Forum *Rosi* "Berbeda, Demi Perubahan" Kompas Kampus Surabaya.