

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Perizinan

Izin mempunyai pengertian suatu persetujuan dari seseorang atau badan yang bersifat memperbolehkan untuk melakukan suatu tindakan berdasarkan peraturan yang berlaku dan mempunyai sanksi jika ketentuan yang terdapat dalam izin dilanggar (Kamus Besar Bahasa Indonesia; 1996). Menurut Mr. WF Prins, yang dikutip oleh Soehino dalam bukunya memberikan pengertian izin sebagai berikut:

“Pernyataan yang biasanya dikeluarkan sehubungan dengan suatu perbuatan yang pada hakekatnya harus dilarang tetapi hal yang menjadi obyek dan perbuatan tersebut menurut sifatnya tidak merugikan dan perbuatan itu dapat dilaksanakan asal saja di bawah pengawasan alat-alat perlengkapan Administrasi Negara” (Soehino; 1984; 79). Pengertian izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, dalam keadaan tertentu menyimpang dan ketentuan-ketentuan larangan perundangan (Philipus M. Hadjon; 1992; 4).

Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.

Izin Mendirikan Bangunan (IMB) diatur dalam Perda Nomor 7 tahun 1997 tentang Bangunan dalam Wilayah Kota Bandar Lampung yang tujuannya adalah mewujudkan kota yang tertib dan teratur. Pengertian IMB adalah suatu pernyataan mengabdikan dari walikota yang merupakan alat perlengkapan administrasi negara kepada pemohon perorangan maupun badan hukum swasta untuk dapat melakukan suatu perbuatan yang berhubungan dengan mendirikan bangunan

Berdasarkan beberapa pengertian di atas dapat diketahui bahwa izin merupakan persetujuan yang dikeluarkan dari penguasa yang berfungsi sebagai alat perlengkapan administrasi negara dimana pemberiannya berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah.

Pada umumnya sistem izin terdiri atas larangan, persetujuan yang merupakan dasar perkecualian (izin) dan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin. Aspek hukum dalam pemberian izin dapat dilihat dari beberapa ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah seperti disebutkan dalam Pasal 18 Ayat (1) UU Lingkungan hidup Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup “Setiap usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup untuk memperoleh izin melakukan usaha dan/atau kegiatan”.

Pemberian Izin Mendirikan Bangunan (IMB) masih dinilai longgar dan terlalu boros. Bahkan sistem zonasi tidak jelas dan dampak sosial pun cenderung diabaikan. Izin diberikan terlalu boros, terlalu mudah memberikan izin bahkan

terkesan melawan arus. Persepsi Pemerintah kota selama ini setelah mengeluarkan IMB dan pengembang memiliki izin prinsip maka pembangunan dapat dilakukan, tetapi efek sosial lepas dari pengawasan, termasuk pula pengawasan pada konstruksi bangunan. Dia mengatakan, seharusnya instansi terkait dan pengembangan kawasan komitmen terkait penanganan efek sosial ekonomi. Efek yang dimaksud Kamaruzaman seperti konstruksi yang baik agar aman bagi masyarakat sekitar lokasi pembangunan

Pasal 136 Ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1997 disebutkan “Setiap permohonan yang telah memenuhi persyaratannya, sebelum diberikan IMB terlebih dahulu diberikan Izin Pendahuluan Membangun (IPM), sehingga pemohon dapat melaksanakan pembangunan sesuai dengan ketentuan yang berlaku”. Hal ini dimaksudkan apabila dalam pelaksanaan pendirian bangunan tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku maka Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang asli tidak dapat diberikan. Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang asli akan diberikan kepada pemohon izin apabila pengerjaan fisik dari bangunan telah mencapai 60% dan diperkuat dengan ditulisnya berita acara pemeriksaan bangunan oleh Dinas Tata Kota yang bersangkutan.

B. Pengertian Rumah Ibadah

Menurut (Philipus M. Hadjon; 1992; 4) yang dimaksud rumah ibadat adalah bangunan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadat bagi para pemeluk masing-masing agama secara permanen, tidak termasuk tempat ibadat keluarga sedangkan pengertian bangunan gedung bukan rumah ibadat menunjukkan arti pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah

ibadat sebagai rumah ibadat. Contoh, bangunan ruko dimanfaatkan sebagai rumah ibadat bagi kaum nasrani, rumah tempat tinggal dimanfaatkan sebagai rumah ibadat bagi kaum muslimin, dan sebagainya.

Berdasarkan pengertiannya di atas maka dapat disimpulkan bahwasanya ditinjau dari sifat pemanfaatannya, Rumah ibadat lebih bersifat permanen, tidak ada batas waktu. Sedangkan untuk pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat, hanya bersifat sementara waktu dengan batasan waktu paling lama 2 (dua) tahun (Pasal 19 ayat (2) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No.: 9 Tahun 2006/ No.: 8 Tahun 2006).

C. Dasar Hukum Pendirian Rumah Ibadah

Pengertian mendirikan bangunan berdasarkan Pasal I Ayat (8) dan (14) Perda Nomor 7 Tahun 1997 adalah:

- a. Setiap kegiatan mendirikan, membongkar, memperbaharui, mengganti seluruh atau sebagian, memperluas bangunan;
- b. Pekerjaan mengadakan bangunan seluruh atau meratakan tanah yang sehubungan dengan pekerjaan mengadakan bangunan itu.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka yang dimaksud dengan IMB adalah suatu pernyataan mengabulkan dari Walikota yang merupakan alat perlengkapan administrasi negara kepada pemohon perorangan maupun badan hukum swasta untuk dapat melakukan suatu perbuatan yang berhubungan dengan mendirikan bangunan.

Pemerintah khususnya instansi terkait sudah mengeluarkan aturan tentang rumah ibadah. Meskipun menurut catatan ILRC, dasar hukum pembentukan aturan rumah ibadah tidak kuat karena bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi khususnya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Peraturan Bersama Menag dan Mendagri Nomor 9 dan 8/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Dalam Memelihara Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah merupakan landasan pemerintah untuk menentukan perijinan rumah ibadah. Tetapi dasar hukum ini tidak kuat karena menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yaitu antara lain ;.

1. Materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
2. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
3. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan; dan
4. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu antara lain:

1. Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
3. Pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
5. Pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan,
6. Peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
7. 7.penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Menurut Peraturan Bersama, pendirian rumah ibadah harus memenuhi syarat formal dan substansial yaitu sebagai berikut:

- a. Syarat formal (Pasal 16 Peraturan Bersama Menag dan Mendagri)
- b. Pendirian rumah ibadah harus diajukan kepada
 - 1) Bupati/walikota untuk memperoleh Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
 - 2) Bupati/Walikota memberikan keputusan paling lambat 90 hari sejak pendirian rumah ibadah diajukan.
 - 3) Syarat substansi (Pasal 13 sampai dengan 14 Peraturan Bersama)
 - 4) Pendirian rumah ibadah didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa (Pasal 13 Ayat (1); Pendirian rumah ibadah sebagaimana dimaksud point 1 dilakukan

dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketentraman dan ketertiban umum, serta mematuhi peraturan perundang-undangan (Pasal 13 Ayat (2));

Keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama di wilayah kelurahan/desa sebagaimana dimaksud point 1 tidak terpenuhi, pertimbangan komposisi penduduk digunakan batas wilayah kecamatan atau kabupaten/kota atau provinsi (Pasal 13 Ayat (3)).

Pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan administrasi dan persyaratan teknis bangunan (Pasal 14 Ayat (1); Persyaratan khusus (Pasal 14 Ayat (2)) yaitu:

- a. Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagai mana dimaksud dalam Pasal 13 Ayat (3);
- b. Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
- c. Rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan;
- d. Rekomendasi tertulis FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama) kabupaten/kota.
- e. Jika persyaratan point 5.a terpenuhi dan point 5.b belum terpenuhi, maka pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadah. (Pasal 14 Ayat (3))

Ketentuan konversi di dalam Pasal 28 Ayat (3) Peraturan Bersama tersebut menjelaskan dalam hal bangunan gedung rumah ibadah yang telah digunakan

secara permanen dan/atau memiliki nilai sejarah yang belum memiliki IMB untuk rumah ibadah sebelum berlakunya Peraturan Bersama ini, bupati/walikota membantu memfasilitasi penerbitan IMB untuk rumah ibadah tersebut.

Persyaratan khusus khususnya syarat minimal 90 orang pengguna rumah ibadah menunjukkan Peraturan Bersama ini lebih mementingkan kuantitas/jumlah pengguna rumah ibadah, dan ini lebih menguntungkan kelompok mayoritas agama di mana pun berada di seluruh wilayah Indonesia. Karena kelompok mayoritas keagamaan di suatu wilayah akan dengan mudah memperoleh 90 orang pengguna ibadah dan juga dukungan 60 orang dari masyarakat setempat. Sementara kelompok minoritas keagamaan pasti akan mengalami kesulitan untuk mendapatkan 90 orang pengguna ibadah dan juga dukungan 60 orang dari masyarakat setempat. Di sinilah terletak diskriminasi dalam bentuk perbedaan perlakuan khususnya terhadap kelompok minoritas keagamaan. Peraturan Bersama menerjemahkan keperluan nyata dan sungguh-sungguh dengan kuantitas pengguna rumah ibadah dan dukungan masyarakat setempat. Sehingga ketentuan ini bertentangan dengan kewajiban positif negara untuk melindungi rumah ibadah secara efektif, layak dan tepat. Rekomendasi tertulis dari kantor Depag dan FKUB merupakan mata rantai birokrasi yang menjadi penghambat secara administratif prosedur pengajuan IMB rumah ibadat.

Pemerintah khususnya Depdagri dan Depbudpar sudah mengeluarkan aturan pedoman pelayanan kepada penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME. Di dalam Peraturan Bersama tersebut diatur juga mengenai pendirian rumah ibadat (atau istilahnya sasana sarasehan) untuk kelompok penghayat. Peraturan Bersama ini bukan merupakan dasar hukum yang kuat dalam pengaturan rumah ibadat

untuk kelompok penghayat karena selain tidak termasuk di dalam hierarki dan jenis peraturan perundang-undangan, dan juga pembentukannya tidak diperintahkan secara eksplisit dan langsung oleh aturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan ketentuan undang-undang no 12 Tahun 2011. Kemudian pengaturan tentang rumah ibadah seharusnya diatur dengan peraturan setingkat UU saja, sesuai dengan perintah Pasal 8 huruf a UU Nomor 10/2004.

Organisasi penghayat yang akan mendirikan sasana sarasehan harus mempunyai SKT (surat keterangan terdaftar) dan tanda inventarisasi. SKT itu sendiri menurut Pasal 1 ke 7 Peraturan Bersama ini adalah bukti organisasi penghayat telah terdaftar sebagai organisasi kepercayaan. Sementara tanda inventarisasi menurut Pasal 1 angka ke 6 adalah bukti organisasi penghayat kepercayaan telah terinventarisasi pada Departemen Kebudayaan dan Pariwisata. Lebih jauh, Pasal 1 angka ke-4 menjelaskan organisasi penghayat adalah suatu wadah penghayat kepercayaan yang terdaftar di Depdagri dan terinventarisir di Depbudpar. Untuk memperoleh SKT itu sendiri, sebuah organisasi penghayat harus memenuhi 14 persyaratan termasuk akta pendirian yang dibuat notaris dan program kerjanya. Sebelum itu, sebuah organisasi penghayat harus mempunyai surat keterangan terinventarisasi, dan permohonannya diajukan kepada Menteri Kebudayaan dan Pariwisata melalui dinas /lembaga/unit kerja yang mempunyai tugas dan fungsi menangani kebudayaan. Sementara Gubernur/Walikota/Bupati merupakan otoritas yang berwenang mengeluarkan SKT.

Tidak semua organisasi penghayat khususnya masyarakat adat mempunyai SKT dan surat terinventarisir serta tidak terdaftar di Depdagri dan Depbudpar. Oleh

karena itu, organisasi-organisasi penghayat tersebut tidak bisa mendirikan sasana sarasehannya. Terdapat perlakuan diskriminatif untuk organisasi penghayat yang tidak terdaftar di Depdagri dan Depbudpar, serta tidak mempunyai SKT ataupun surat terinventarisasi. Pemerintah hanya mengizinkan pendirian sasana sarasehan untuk organisasi-organisasi yang terdaftar dan mempunyai SKT serta surat terinventarisir saja. (UPS 2011).

D. Tata Ruang

Tata ruang atau dalam bahasa Inggrisnya *Land use* adalah wujud struktur ruang dan pola ruang disusun secara nasional, regional dan lokal. Secara nasional disebut Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, yang dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi, dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tersebut perlu dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (RTRWK).

Ruang didefinisikan sebagai wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Tata Ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.

Tata ruang perkotaan lebih kompleks dari tata ruang perdesaan, sehingga perlu lebih diperhatikan dan direncanakan dengan baik. Kawasan/zona di wilayah perkotaan dibagi dalam beberapa zona sebagai berikut:

1. Perumahan dan permukiman
2. Perdagangan dan jasa
3. Industri

4. Pendidikan
5. Perkantoran dan jasa
6. Terminal
7. Wisata dan taman rekreasi
8. Pertanian dan perkebunan
9. Tempat pemakaman umum
10. Tempat pembuangan sampah

Dampak dari rencana tata ruang di wilayah perkotaan yang tidak diikuti adalah kesemrawutan kawasan mengakibatkan berkembangnya kawasan kumuh yang berdampak kepada gangguan terhadap sistem transportasi, sulitnya mengatasi dampak lingkungan yang berimplikasi kepada kesehatan, sulitnya mengatasi kebakaran bila terjadi kebakaran.