

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kota Yogyakarta termasuk kota yang mempunyai kepadatan lalu lintas, apabila kita berjalan-jalan di pusat kota Yogyakarta maka yang akan banyak kita jumpai adalah kendaraan yang berlalu lalang, baik itu kendaraan roda dua maupun kendaraan roda empat. Keadaan seperti ini akan lebih berdampak apabila kendaraan-kendaraan tersebut akan mencari tempat parkir, sehingga perlu banyak tempat parkir yang dibutuhkan untuk menampung kendaraan-kendaraan tersebut.

Lahan di kota Yogyakarta pada kenyataannya saat ini banyak yang telah berubah fungsi menjadi lahan parkir, baik jalan, trotoar, pekarangan, emperan toko, atau gang hal ini berakibat pada terganggunya sarana-sarana vital yang banyak digunakan sebagai akses kepentingan umum, seperti jalan umum misalnya. Permasalahan ini tentunya tidak dapat dibiarkan begitu saja, karena dampaknya semakin lama akan semakin meluas, maka perlu ada pengaturan serta pengendalian dari pemerintah, salah satunya adalah dengan membuat aturan-aturan yang dapat dijadikan regulasi agar permasalahan ini dapat dipecahkan.

Masalah perparkiran di kota Yogyakarta berkaitan dengan hal-hal yang timbul dari permasalahan pokok perparkiran adalah sistem pengelolaan lahan parkir. Kejadian ini dikarenakan banyak pihak baik perorangan atau badan yang ingin mengelola lahan parkir, hal ini dikarenakan ada pandangan yang menjurus pada nilai ekonomis di dalamnya, maka tak jarang muncul hal-hal diluar prosedur

preman, parkir dengan karcis palsu, bahkan ada yang sudah sesuai dengan prosedur tetapi masih berusaha mencari keuntungan lebih dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan aturannya, salah satu contoh adalah juru parkir yang sengaja tidak merobek karcis yang telah terpakai. Hal semacam ini berpengaruh pada ketidaknyamanan para pengguna lahan parkir untuk memarkir kendaraannya, selain itu kejadian semacam ini akan menimbulkan keinginan-keinginan orang lain untuk melakukan usaha di bidang perparkiran tetapi dengan tidak memperhatikan hal-hal yang menjadi kewajibannya karena hanya berorientasi pada keuntungan saja.

Perizinan merupakan salah satu cara yang paling mendasar untuk mengatasi permasalahan ini, tentunya dengan mempertimbangkan aspek-aspek lain yang juga berpengaruh di dalamnya, seperti aspek ekonomi, sosial maupun ketertiban umum. Hal ini dapat dilihat di sepanjang jalan Mangkubumi, Malioboro, atau jalan Sultan Agung, yang lahan parkirnya dinilai sangat berpotensi ekonomis, sehingga banyak pihak yang berusaha mencari cara agar dapat mengelola lahan parkir tersebut, selain itu retribusi yang dihasilkan dari parkir juga dapat dijadikan pemerintah sebagai pemasukan bagi daerah, meskipun pada prakteknya akan ada efek-efek negatif yang ditimbulkan seperti, perebutan lahan parkir antar orang/kelompok masyarakat tertentu, jual beli lahan parkir dibawah tangan, atau mengelola lahan parkir dengan tanpa izin dengan mengatasnamakan lingkungan masyarakat tertentu, maka dari itu sekali lagi di sini penulis menganggap bahwa perlu diadakan pengaturan yang konkrit untuk mengatasi masalah-masalah seperti diatas.

Peraturan perizinan pada dasarnya merupakan instrumen bagi pemerintah, yaitu terjadinya hubungan timbal-balik antara pemerintah dengan warganya yang juga dapat mempengaruhi penguasa dalam menjalankan tugasnya, di sisi lain perizinan juga merupakan upaya pemerintah dalam memberikan pengaruh tertentu pada masyarakat dalam rangka menjalankan tugasnya. Adapun tugas pemerintah meliputi :

1. Tugas mengatur

Pemerintahan menyangkut tugasnya, dapat berbentuk peraturan yang harus dipatuhi masyarakat, dengan kata lain pemerintah membuat perintah dan larangan.

2. Tugas mengurus

Mengurus bidang-bidang kesejahteraan masyarakat, sosial ekonomi maupun kesejahteraan dalam hal menyediakan sarana-sarana finansial dan personal.¹

Sistem izin pada umumnya terdiri dari larangan, persetujuan yang merupakan dasar pengecualian (izin) serta ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin, berdasarkan Pasal 18 ayat (3 c) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang menyatakan bahwa; Retribusi Perizinan tertentu meliputi:

- a. Perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintah yang diserahkan Kepada Daerah dalam rangka mewujudkan asas desentralisasi
- b. Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum dan ;

¹ Philius M. Hadion, pengantar Hukum Perizinan Yuridika, Surabaya, Agustus 1993, hal. 1.

- c. Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut, dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan.

Peraturan Perizinan yang berlaku di Kota Yogyakarta masih banyak yang diatur secara prosedural maupun nonprosedural. Izin mengelola lahan parkir merupakan izin yang pelaksanaannya masih melalui cara prosedural, hal ini dipandang karena izin mengelola lahan parkir masih dianggap hal yang perlu dipantau langsung oleh pemerintah.

Izin mengelola lahan parkir di kota Yogyakarta adalah izin yang diberikan kepada seseorang atau badan untuk mengelola lahan parkir yang pelaksanaannya dilakukan oleh beberapa Kantor Dinas kota Yogyakarta, salah satunya adalah Kantor Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta melalui Unit Pelaksana Teknis Dinas yaitu UPTD Perparkiran kota Yogyakarta.

Kota Yogyakarta sebagai salah satu kota berpenduduk majemuk tentu tidak terlepas dari tuntutan masalah yang kompleks pula, salah satunya adalah masalah perizinan, dalam hal ini adalah proses perizinannya, ini disebabkan oleh masyarakatnya yang kurang tertarik atau masih enggan untuk mengurus perizinan, karena masih mempunyai anggapan bahwa banyak prosedur-prosedur yang harus dilalui, dan itu dianggap sesuatu berbelit-belit, padahal izin digunakan pemerintah sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungannya dengan masyarakat agar mau mengikuti cara yang diajukan guna mencapai tujuan yang

... .. dapat berjalan sesuai dengan yang

diharapkan, oleh karena itu maka diperlukan suatu alat pengendali yaitu perizinan.

Administrasi yang terpadu dari pemerintah dapat berfungsi secara efektif dalam menanggulangi permasalahan yang terencana dan tidak mengganggu lingkungan sekitarnya, caranya adalah dengan ditegakkannya aturan-aturan yang telah ditetapkan serta sanksi-sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana prosedur perizinan mengelola lahan parkir di kota Yogyakarta?
2. Sanksi apakah yang diberikan oleh pemerintah kepada pengelola lahan parkir yang tidak mematuhi dan melaksanakan peraturan perizinan mengelola lahan parkir yang berlaku di kota Yogyakarta?

C. Tinjauan Pustaka

Pembangunan kota sekarang ini dapat ditetapkan secara normatif, maka kita dapat sependapat bahwa tujuan pembangunan saat ini dapat ditetapkan secara normatif pula. Penetapan tujuan pembangunan kota seperti ini dikemukakan sebagai sarana yang juga merupakan gambaran dari pendekatan normatif di atas. Keseimbangan struktural kota dalam sistem kota-kota maupun dalam lingkungan regional juga bertujuan untuk mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan secara ekonomis, sosial, maupun administratif dan merupakan tujuan umum yang sukar

untuk ditolak.² Hasil daripada setiap kegiatan itu sebenarnya merupakan puncak dari proses kejadian. Pendekatan-pendekatan mengenai analisis kejadian inilah yang sebetulnya memberikan jawaban motivasi serta konsep-konsep perencanaan pembangunan yang semakin jelas.

Kondisi pertumbuhan kota yang ada sekarang memberi kesan bahwa, peranan yang lebih aktif secara fungsional baik meningkatkan kualitas nilai-nilai manusianya (harkat) maupun lingkungan fisik serta kegiatannya di wilayah kota yang bersangkutan ataupun tingkat regional maupun nasional masih merupakan perjalanan yang cukup jauh. Keadaan diatas merupakan tantangan yang cukup berat baik bagi perencanaan kota maupun bagi pemerintah. Syarief Puradimadja menyampaikan pembahasan terhadap kerja yang menyatakan bahwa :

“Sistem pembinaan yang akan diterapkan tidak dapat sedemikian rupa dilaksanakan tanpa mengenal dari sifat dari kondisi-kondisi kota yang bersangkutan. Hal yang berani kita ajukan di sini adalah bahwa kita harus menerima kenyataan bahwa suatu gambaran bahwa kota-kota kita agaknya tidak mempunyai landasan yang cukup kuat untuk berdiri di atas kakinya sendiri di dalam membina diri untuk mencapai tujuan pembangunannya”.³

Keadaan di atas lebih buruk lagi kejadiannya jika kita melihat bahwa proses beban kota terutama pada peningkatan penduduknya yang lebih cepat dibandingkan dengan kapasitas yang tersedia, dengan demikian maka peranan yang lebih aktif dari kota diwujudkan apabila kondisi-kondisi yang ada sekarang dapat dikurangi, dengan demikian kelonggaran akan diperoleh kota-kota yang bersangkutan untuk membuat strategi yang lebih baik.

² Hadi Sabari Yunus, *Struktur Tata Ruang Kota*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001

³ BPHN, *Segi Hukum Pembinaan Kota dan Daerah*, Bina Cipta, 1977, hal. 50

Pemerintah Kota Yogyakarta dalam hal ini, perlu kiranya membuat suatu kebijaksanaan berupa peraturan yang berkaitan dengan perizinan, khususnya sesuai dengan pembahasan kali ini, yaitu perizinan pengelolaan lahan parkir. Perizinan, sebelum kita lebih jauh membahasnya, maka ada baiknya kita mengetahui terlebih dahulu tentang kebijakan. Kebijakan merupakan bagian dari kewenangan bebas pemerintah (*freis ermessen*), kebijakan pemerintah yang dimaksud adalah kebijakan atas dasar penilaian, dugaan, sehingga dapat memberikan suatu pertimbangan yang harus diambil guna tercapainya suatu tujuan dengan tidak merugikan pihak yang menjadi objek kebijakan. Kebijakan merupakan sarana ruang gerak bagi pemerintah dalam melaksanakan tugasnya, terutama pejabat-pejabat pemerintah yang bergerak didalam bidang administrasi negara, sehingga dalam melaksanakan tugasnya dapat dilakukan secara penuh tanpa harus terikat pada Undang-undang.

Kebijakan juga dapat diartikan sebagai kebebasan yang diberikan pada alat administrasi negara yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan guna tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) dari pada harus berpegang teguh pada ketentuan hukum. Kebijakan diberikan kepada pemerintah mengingat fungsi dari pemerintah adalah termasuk untuk menyelenggarakan kepentingan umum, tapi meskipun kebijakan (*freis ermessen*) diberikan kepada pemerintah atau alat administarsi negara yang juga merupakan konsekuensi logis dari konsepsi *welfare state*, dalam kerangka negara hukum ini tidak dapat digunakan tanpa batas, atas dasar itu Sjahran Basah mengemukakan

1. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas pelayanan publik
2. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara
3. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum
4. Sikap tindak itu diambil atas dasar inisiatif sendiri
5. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang muncul secara tiba-tiba
6. Sikap tindak itu dapat dipertanggung jawabkan secara moral maupun hukum

Kebijakan (*freis ermessen*) muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheit van bestuur*). Negara kita yang menganut konsep *welfare state* tidak cukup apabila hanya menggunakan asas legalitas saja dalam usaha mewujudkan pelayanan kepada masyarakat, apalagi di zaman yang sudah berkembang seperti sekarang ini. Pemerintahan, dalam praktek penyelenggaraan kebijakan (*freis ermessen*) dilakukan oleh aparat pemerintah atau alat administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut:

- a. Belum ada Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian in konkrito terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera.
- b. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat memberikan kebebasan sepenuhnya.
- c. Adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan tersebut merupakan kekuasaan yang lebih tinggi dari aparat di atasnya,

meskipun pemerintah diberikan kewenangan bebas berupa kebijakan (*freis ermessen*)

Perizinan atau izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, bagi pemerintah izin digunakan sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku para warganya, bilamana pembuat peraturan yang tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit (sikap pembuat peraturan), maka keputusan administratif negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*)⁴.

Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu. Ketentuan-ketentuan larangan perundangan menyimpangi 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, sehingga dalam arti sempit izin bertujuan untuk mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat Undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela namun pemerintah menginginkan dapat melakukan pengawasan.⁵

Izin wajib memelihara kelestarian dan keteraturan lingkungan hidup untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan, dan kewajiban ini akan dicantumkan dalam setiap izin, karena hingga sekarang wewenang untuk

⁴ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, ha. 187.

⁵ Philipus M. Hadjon, *Op cit.* Hal. 4.

memberikan izin terkait dengan pelbagai patokan dan syarat-syarat tentang perlindungan dalam perundang-undangan secara sektoral, juga merupakan mekanisme kelembagaan dalam pelaksanaan baku mutu lingkungan secara terpadu yang dikembangkan.⁶

Pengelolaan dan pengembangan kota dapat berhasil menunjang pembangunan apabila adanya suatu keterpaduan administratif pemerintahan yang dapat berfungsi secara efektif. Sarana untuk mencegah dan menanggulangi perkembangan kota yang tidak teratur dan tidak terencana salah satunya adalah dengan ditegakkannya aturan-aturan yang ditetapkan dalam melaksanakan suatu kegiatan, dan dapat diterapkan pula sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi.

Izin terbentuk dari peraturan yang mendasarinya. Izin hampir selalu dipandang dari sudut kepastian hukum yang diberikan dalam bentuk tertulis. Unsur-unsur tertentu dapat ditemukan dalam hampir semua izin, demikian pula dalam izin dinyatakan organ pemerintah mana yang memberikan dan siapa yang memperoleh izin itu, selanjutnya dinyatakan untuk apa izin itu diberikan dan alasan-alasan apa yang mendasari pemberiannya. Izin diberikan apabila, dalam hal ini dinyatakan siapa yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberikan izin. Keputusan yang memberikan izin harus diambil organ yang berwenang. Pembuat aturan pada umumnya akan menunjuk organ yang berwenang dalam suatu sistem perizinan, organ yang paling berbekal mengenai materi dan tugas yang bersangkutan. Organ-organ pemerintahan adalah sesuatu yang hampir selalu

⁶ Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakkan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni Bandung, 1992, hal. 85

terkait. Organ-organ tersebut bisa pada tingkat penguasa nasional (seorang menteri) atau tingkat penguasa dibawahnya dengan syarat, syarat-syarat ini dicantumkan pula dalam ketetapan perizinan

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui prosedur perizinan dan pelaksanaan mengelola lahan parkir di kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui sanksi yang diberikan oleh pemerintah bagi pelaku yang tidak mematuhi prosedur perizinan mengelola lahan parkir.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat yang akan diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Secara Teoritis

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan dalam bidang ilmu hukum, khususnya hukum perizinan.

2. Secara Praktis

Penelitian ini dapat memberikan sumbang saran bagi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pemberian izin mengelola lahan parkir

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian adalah Kota Yogyakarta

2. Jenis data dalam penelitian ini meliputi :

- a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari obyek yang diteliti dan diperoleh melalui wawancara dari kuesioner dengan

responden dan narasumber yang berasal dari pihak-pihak yang terlibat langsung dalam prosedur perizinan serta pelaksanaan izin parkir. Adapun respondennya adalah beberapa petugas parkir yang bertugas disepanjang jalan Mangkubumi, Malioboro, dan Sultan Agung. Sedangkan narasumbernya adalah Kepala Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta dan Kepala UPTD Perparkiran Kota Yogyakarta.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, yaitu terdiri dari bahan Hukum primer, sekunder, dan tersier.

3. Metode Pengumpulan Data

a. Wawancara

Teknik pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan secara lisan antara pewawancara dengan yang diwawancarai yang dilakukan secara sepihak.

b. Studi Dokumen

Pengumpulan data yang diperoleh dari bahan tertulis yang bersifat otentik seperti arsip-arsip dan naskah-naskah lain yang berbentuk makalah yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

4. Metode Analisis Data

Penulisan ini menggunakan metode analisis kualitatif yaitu hasil penelitian akan dijabarkan dan dianalisis berdasarkan teori-teori ilmu hukum, khususnya ilmu hukum administrasi negara, sehingga diperoleh arti dan

kesimpulan untuk menjawab permasalahan berdasarkan hasil penelitian.

Penelitian ini menggunakan metode berfikir secara:

a. Deduktif

Cara berfikir dari hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.

b. Induktif

Cara berfikir dari hal-hal yang bersifat khusus kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat umum.

G. Sistematika Skripsi

**JUDUL: PENGELOLAAN LAHAN PARKIR DI KOTA YOGYAKARTA
DAN PROSES PERIZINANNYA**

BAB. I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

B. Permasalahan

C. Tinjauan Pustaka

D. Tujuan penelitian

E. Manfaat Penelitian

F. Metode Penelitian

G. Sistematika Penulisan

BAB II. Tinjauan Umum Tentang Perizinan dan Izin Mengelola Lahan Parkir

A. Pengertian Perizinan

B. Fungsi dan Tujuan Perizinan

C. Unsur-unsur Perizinan

- D. Aspek-aspek Yuridis Dalam perizinan
- E. Bentuk dan isi izin
- F. Sifat Keputusan Perizinan
- G. Pengertian Izin Mengelola Lahan Parkir
 - 1. Peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan bagi perizinan mengelola lahan parkir
 - 2. Aturan umum di bidang perparkiran
 - 3. Hak dan kewajiban orang/badan yang mengelola lahan parkir
- H. Penjelasan Umum
- I. Kewenangan Pemerintah
- J. Asas Legalitas
- K. Instrumen Pemerintah
- L. Ketetapan Pemerintah
- M. Jabatan dan Pejabat Pemerintahan
- N. Subyek Hukum
- O. Penegakan Hukum
- P. Sanksi-sanksi Hukum Administrasi Negara

BAB III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta di bidang Perparkiran
- B. Prosedur Izin Mengelola Lahan Parkir di tepi jalan umum Kota Yogyakarta.

2. Skema/Alur perizinan mengelola lahan parkir di tepi jalan umum kota Yogyakarta.
2. Hambatan yang ditemui dalam proses perizinan dan pada saat mengelola lahan parkir di tepi jalan umum kota Yogyakarta
 - a. Bagi Pemerintah Kota Yogyakarta
 - b. Bagi Petugas Parkir
 - c. Bagi Pengguna Lahan Parkir
4. Upaya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam Mengatasi Hambatan Tersebut
5. Sanksi bagi yang tidak mematuhi prosedur izin mengelola lahan parkir di tepi jalan umum.

BAB. IV. Penutup

A. Kesimpulan

B. Saran

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN