Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.10 (2026)
Tema/Edisi : Filsafat, Politik dan Etika Profesi Hukum (Bulan Kesepuluh)
https://lexgeneralis.co.id/

ANALISIS YURIDIS LEGALITAS PERLUASAN GRAND CITY HOTEL BATU DI KAWASAN SUNGAI LEDOK OLEH PEMERINTAH KOTA BATU

A LEGAL ANALYSIS OF THE LEGALITY OF THE BATU CITY GOVERNMENT'S EXPANSION OF THE GRAND CITY HOTEL BATU IN THE SUNGAI LEDOK AREA

Dita Rahma Diana, Pramudita Setyaningrum, Arini Afifaturrohmah, Annimatuzzahra Julia E.P. dan Yudi Widagdo Harimurti

Universitas Trunodjoyo Madura, Indonesia

Korespondensi Penulis : 240111100041@student.trunojoyo.ac.id, 240111100006@student.trunojoyo.ac.id, 240111100003@student.trunojoyo.ac.id, 240111100036@student.trunojoyo.ac.id, yudi.harimurti@trunojoyo.ac.id

Citation Structure Recommendation :

Diana, Dita Rahma, Pramudita Setyaningrum, Arini Afifaturrohmah, Annimatuzzahra Julia E.P. dan Yudi Widagdo Harimurti. *Analisis Yuridis Legalitas Perluasan Grand City Hotel Batu di Kawasan Sungai Ledok oleh Pemerintah Kota Batu*. Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.10 (2026).

ABSTRAK

Perluasan Hotel Grand City Batu di kawasan Sungai Ledok menimbulkan persoalan legalitas bangunan dan keabsahan tindakan pemerintah. Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, kasus dan konseptual melalui studi dokumen serta analisis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa legalitas perluasan tidak ditentukan oleh pembayaran retribusi atau kepemilikan izin lama semata, tetapi oleh cakupan izin, rezim bangunan gedung sesuai tempus tindakan, kesesuaian tata ruang dan site plan, serta ketentuan sempadan sungai. Keabsahan tindakan Pemerintah Kota Batu harus diuji berdasarkan kewenangan, prosedur, substansi dan AUPB. Keterbatasan dokumen menyebabkan legalitas perluasan dan pemenuhan seluruh unsur keabsahan tindakan pemerintah belum dapat dipastikan.

Kata Kunci: Bangunan Gedung, Pemerintah Daerah, Perizinan, Sanksi Administratif, Sempadan Sungai

ABSTRACT

The expansion of Grand City Batu Hotel in the Sungai Ledok area raises issues concerning building legality and the validity of government actions. This normative legal research employs statutory, case and conceptual approaches through document studies and qualitative analysis. The findings indicate that expansion legality depends not solely on retribution payments or existing permits, but also on

permit scope, the building regulatory regime applicable at the time of the relevant action, spatial and site plan compliance and river setback requirements. The validity of Batu City Government actions must be assessed based on authority, procedure, substance and the General Principles of Good Governance. Limited documentation prevents definitive conclusions on both issues.
Keywords: Administrative Sanctions, Buildings, Local Government, Permitting, River Setbacks

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara hukum sehingga seluruh penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pembangunan wilayah harus didasarkan pada hukum. Pembangunan tidak dapat semata-mata diarahkan pada pertumbuhan ekonomi, tetapi juga harus memperhatikan hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat serta pengelolaan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.[1] Dalam hal tersebut, pembangunan berkelanjutan menjadi landasan dalam penyelenggaraan pembangunan karena memadukan kepentingan ekonomi, sosial dan lingkungan hidup bagi generasi sekarang dan generasi yang akan datang.[2] Perizinan pemerintah menjadi salah satu instrumen hukum untuk memastikan agar kegiatan pembangunan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan tata ruang, persyaratan bangunan, serta daya dukung lingkungan.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk penyelenggaraan pemungutan pajak dan retribusi daerah sebagai bagian dari pendapatan asli daerah.[3] Namun, pemungutan retribusi perizinan tidak dapat dipisahkan dari persyaratan hukum yang harus dipenuhi oleh kegiatan usaha atau bangunan yang menjadi objek perizinan.[4] Di Kota Batu, ketentuan tersebut antara lain diatur dalam Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 9 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu.[5]

---

[1] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[2] Indonesia, *Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No.32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No.140, TLN No.5059.

[3] Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No.23 Tahun 2014, LN Tahun 2014 No.244, TLN No.5587.

[4] Anggreany Arief dan Hardianto Djanggih, *Implementasi Penarikan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan terhadap Realisasi Pendapatan Asli Daerah*, Jurnal Kertha Patrika, Vol.42, No.1 (2020).

[5] Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Retribusi Perizinan Tertentu.

Pasal 1 angka 16 Peraturan Daerah pada intinya menyatakan bahwa izin tempat usaha sebagai izin yang diberikan kepada orang pribadi atau badan pada lokasi tertentu yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian, atau gangguan.[6] Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa perizinan tidak hanya berkaitan dengan pemungutan retribusi, tetapi juga memiliki fungsi pengendalian terhadap kegiatan usaha yang berpotensi menimbulkan gangguan atau dampak bagi masyarakat dan lingkungan.

Legalitas pembangunan tidak cukup dinilai dari keberadaan izin, tetapi juga dari kesesuaian antara objek yang diizinkan dan pembangunan yang benar-benar dilaksanakan.[7] Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung sebagaimana telah diubah, beserta Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, mengatur penyelenggaraan bangunan gedung, termasuk pemenuhan persyaratan administratif dan teknis. Perubahan rezim perizinan dari Izin Mendirikan Bangunan (IMB) menjadi Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) juga perlu diperhatikan dalam menilai pembangunan atau perluasan bangunan yang dilakukan pada waktu berbeda.[8] Dengan demikian, izin yang diterbitkan untuk bangunan awal tidak serta-merta dapat dianggap mencakup perluasan pada lokasi, bentuk, atau ruang lingkup yang berbeda. Penilaiannya harus memperhatikan cakupan izin awal, ketentuan peralihan, serta peraturan yang berlaku ketika perubahan atau perluasan dilaksanakan.

Selain persyaratan bangunan gedung, legalitas perluasan bangunan harus ditinjau berdasarkan ketentuan penataan ruang dan perlindungan kawasan sungai. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang mengatur pengendalian pemanfaatan ruang, termasuk penerapan sanksi terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan ketentuan. Sementara itu, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 mengatur penetapan garis sempadan sungai dan garis sempadan danau.

---

[6] Salfina Nur Imayati, *Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Batu terhadap Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu (Studi Kasus Perizinan Perluasan Pembangunan Hotel Grand City Batu)*, Skripsi, Universitas Islam Malang, Malang, 2023.

[7] Offi Jayanti dan Suteki, *Bekerjanya Hukum Pendirian Bangunan di Garis Sempadan Sungai Babon*, Kanun: Jurnal Ilmu Hukum, Vol.22, No.2 (2020).

[8] Indonesia, *Undang-Undang tentang Bangunan Gedung*, UU No.28 Tahun 2002, LN Tahun 2002 No.134, TLN No.4247.

Ketentuan tersebut penting untuk menilai letak bangunan terhadap badan sungai dan garis sempadannya, serta menentukan kesesuaian pemanfaatan ruang berdasarkan kondisi dan peruntukan kawasan. Oleh sebab itu, keberadaan bangunan atau jembatan yang diduga berada di kawasan sungai perlu diperiksa berdasarkan dokumen perizinan, rencana tata ruang, penetapan garis sempadan dan ketentuan perlindungan lingkungan yang relevan. Pemeriksaan tersebut diperlukan agar penilaian legalitas tidak hanya bertumpu pada dugaan pelanggaran, tetapi juga pada ketentuan hukum dan dokumen yang dapat diverifikasi.[9]

Permasalahan tersebut menjadi semakin penting seiring dengan perkembangan Kota Batu sebagai salah satu daerah wisata utama di Jawa Timur. Kebutuhan terhadap akomodasi pariwisata mendorong peningkatan jumlah hotel dan vila, yaitu dari 550 unit pada tahun 2015 menjadi 972 unit pada tahun 2021, dengan jumlah tertinggi mencapai 1.005 unit pada tahun 2020.[10] Pertumbuhan tersebut memberikan kontribusi terhadap kegiatan ekonomi daerah dan membuka lapangan pekerjaan, tetapi juga menimbulkan tantangan terhadap daya dukung lingkungan, antara lain berupa banjir, longsor, peningkatan timbunan sampah dan berkurangnya daerah resapan air. Persoalan pemanfaatan sempadan sungai juga terjadi di daerah lain, sebagaimana terlihat pada kasus Sungai Babon di Semarang yang menunjukkan adanya tekanan terhadap kawasan sempadan akibat keterbatasan ruang dan pemanfaatan kawasan untuk kepentingan bangunan dan kegiatan usaha. Kondisi tersebut menunjukkan pentingnya pengendalian pemanfaatan ruang melalui instrumen hukum yang konsisten.

Hal tersebut tercermin dalam kasus perluasan Hotel Grand City Batu yang berlokasi di Jalan Bukit Berbunga, Desa Sidomulyo, Kecamatan Batu. Berdasarkan pemberitaan dan penelitian terdahulu, hotel tersebut memperoleh izin pembangunan pada 2007 sebagai hotel kelas melati dengan kapasitas 50 kamar.[11]

---

[9] Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28 Tahun 2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau.; Offi Jayanti dan Suteki, *Bekerjanya Hukum Pendirian Bangunan di Garis Sempadan Sungai Babon*.

[10] Salfina Nur Imayati, *Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Batu terhadap Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu (Studi Kasus Perizinan Perluasan Pembangunan Hotel Grand City Batu)*.

[11] Malangpagi.com, *Sidak Hotel Grand City, DPRD Kota Batu Temukan Sejumlah Dugaan Pelanggaran*, diakses dari https://malangpagi.com/sidak-hotel-grand-city-dprd-kota-batu-temukan-sejumlah-dugaan-pelanggaran/, diakses pada 3 Oktober 2026.

Dalam perkembangannya, fasilitas dan bangunan hotel mengalami perubahan, termasuk perluasan ke wilayah Desa Buluk Kerto di seberang lokasi awal. Namun, dokumen mengenai IMB baru untuk perluasan tersebut belum ditemukan. Persoalan semakin kompleks karena terdapat struktur jembatan dan bangunan yang diduga berada di atas badan Sungai Ledok. Kondisi tersebut kemudian menimbulkan keberatan masyarakat. Pada Desember 2021, ratusan warga Desa Sidomulyo melakukan unjuk rasa yang antara lain menuntut pembongkaran bangunan yang berada di atas sungai. Sebelumnya, pihak hotel juga sempat mengirimkan somasi kepada kepala desa.[12] Pada 15 Desember 2021, mediasi yang dilakukan oleh unsur muspika menghasilkan kesepakatan bahwa pemilik hotel bersedia membongkar struktur bangunan di atas sungai dan mencabut somasi tersebut.[13]

Permasalahan tersebut selanjutnya ditindaklanjuti melalui inspeksi oleh Komisi A dan C DPRD Kota Batu bersama Dinas Lingkungan Hidup, Satuan Polisi Pamong Praja dan instansi terkait pada 17 Desember 2021 serta pemeriksaan berikutnya pada 11 Februari 2022.[14] Berdasarkan hasil pemeriksaan yang diberitakan, ditemukan persoalan mengenai kesesuaian jembatan dengan site plan dan dokumen perizinan yang ada. Perubahan fisik bangunan juga dinilai memerlukan pemenuhan persyaratan perizinan yang sesuai.[15] Masyarakat kemudian meminta agar perizinan, termasuk IMB, dokumen lingkungan dan ketentuan sempadan sungai, ditinjau kembali.[16]

Dalam perspektif hukum administrasi negara, persoalan perluasan Hotel Grand City Batu tidak hanya berkaitan dengan legalitas tindakan pemilik bangunan,

---

[12] BANGSAONLINE.com, *Ratusan Warga Sidomulyo Batu Demo Pihak Hotel Karena Somasi Kepala Desa*, diakses dari https://bangsaonline.com/berita/99171/ratusan-warga-sidomulyo-batu-demo-pihak-hotel-karena-somasi-kepala-desa,%20diakses%20pada%203%20oktober%202026, diakses pada 3 Oktober 2026.

[13] MEMOonline.co.id, *Pemilik Hotel Grand City Batu Janji Cabut Somasi*, diakses dari https://www.memoonline.co.id/read/10898/20211216/183148/pemilik-hotel-grand-city-batu-janji-cabut-somasi/, diakses pada 3 Oktober 2026.

[14] Malangpagi.com, *Sidak Hotel Grand City, DPRD Kota Batu Temukan Sejumlah Dugaan Pelanggaran*.

[15] Porosinformatif Batu, *Ini Sikap Komisi A DPRD Kota Batu terhadap Bangunan Jembatan Hotel Grand City*, diakses dari https://porosinformatif.com/2021/12/17/ini-sikap-komisi-a-dprd-kota-batu-terhadap-bangunan-jembatan-hotel-grand-city/, diakses pada 3 Oktober 2026.

[16] Patra Indonesia, *Hotel Berbintang Grand City Batu Dibangun di Atas Sungai*, diakses dari https://patraindonesia.com/hotel-berbintang-grand-city-batu-dibangun-di-atas-sungai/, diakses pada 3 Oktober 2026.

tetapi juga dengan keabsahan tindakan Pemerintah Kota Batu dalam melakukan pengawasan dan penegakan ketentuan hukum. UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah diubah memberikan landasan untuk menilai penggunaan kewenangan oleh badan dan pejabat pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, tindakan pemerintah dalam menangani persoalan ini perlu diuji berdasarkan tiga aspek, yaitu kewenangan, prosedur dan substansi.

Penelitian terdahulu telah membahas pelaksanaan kebijakan Pemerintah Kota Batu dalam menangani persoalan perluasan hotel tersebut. Penelitian tersebut menyoroti implementasi kebijakan, termasuk persoalan koordinasi dan pelaksanaan penanganan di lapangan. Meskipun memberikan gambaran mengenai respons pemerintah, penelitian tersebut memiliki fokus berbeda dari penelitian ini. Kesenjangan penelitian terletak pada perlunya pengujian normatif yang secara khusus menilai legalitas perluasan bangunan dan keabsahan tindakan pemerintahan berdasarkan kewenangan, prosedur dan substansi hukum. Dengan demikian, kebaruan penelitian ini terletak pada penempatan legalitas perluasan Hotel Grand City Batu dan keabsahan tindakan Pemerintah Kota Batu sebagai dua persoalan hukum yang saling berkaitan, tetapi tetap dibedakan objek pengujiannya. Analisis tidak berhenti pada pelaksanaan kebijakan atau efektivitas penanganan, melainkan diarahkan untuk menentukan kesesuaian perluasan bangunan dengan ketentuan hukum yang berlaku serta keabsahan tindakan pemerintah dalam menanggapi permasalahan tersebut.[17]

Untuk memperkuat analisis, perspektif implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn serta teori efektivitas penegakan hukum Soerjono Soekanto tetap dapat digunakan secara terbatas sebagai teori pendukung. Perspektif tersebut membantu menjelaskan kondisi koordinasi, pengawasan dan pelaksanaan tindakan pemerintah yang ditemukan dalam kasus, tetapi bukan menjadi dasar utama dalam menentukan keabsahan tindakan pemerintahan.[18] Berdasarkan uraian tersebut,

[17] Salfina Nur Imayati, *Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Batu terhadap Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu (Studi Kasus Perizinan Perluasan Pembangunan Hotel Grand City Batu)*.

[18] Ratna Puspita Sari dan Amy Yayuk Sri Rahayu, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik*, PERSPEKTIF, Vol.10, No.1 (2021).

penelitian ini bertujuan menganalisis legalitas perluasan Hotel Grand City Batu di kawasan Sungai Ledok dan menguji keabsahan tindakan Pemerintah Kota Batu dalam menangani permasalahan tersebut berdasarkan perspektif hukum administrasi negara. Analisis dilakukan dengan memperhatikan ketentuan mengenai bangunan gedung, penataan ruang, sempadan sungai, perlindungan lingkungan hidup, serta kewenangan dan tindakan pemerintahan. Atas dasar itu, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana legalitas perluasan Hotel Grand City Batu di kawasan Sungai Ledok berdasarkan peraturan perundang-undangan mengenai bangunan gedung, penataan ruang, sempadan sungai dan perlindungan lingkungan hidup?
2. Bagaimana keabsahan tindakan Pemerintah Kota Batu dalam menangani perluasan Hotel Grand City Batu ditinjau dari hukum administrasi negara?

Penelitian hukum normatif melihat hukum sebagai sistem standar yang terdiri dari asas, prinsip, peraturan dan teori.[19] Untuk memeriksa Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 dan undang-undang yang mengaturnya, pendekatan perundang-undangan digunakan, pendekatan konseptual digunakan untuk menjelaskan konsep implementasi kebijakan, disposisi dan efektivitas hukum dan pendekatan kasus digunakan untuk peristiwa perizinan perluasan Hotel Grand City Batu.[20] Media online tentang demonstrasi, mediasi dan inspeksi mendadak DPRD digunakan sebagai bahan non-hukum untuk menggambarkan peristiwa; bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah; dan bahan hukum sekunder terdiri dari buku, jurnal ilmiah dan penelitian terdahulu, termasuk skripsi acuan. Setelah bahan dikumpulkan melalui studi pustaka dan dokumen, inventarisasi, identifikasi, klasifikasi dan sistematisasi adalah proses terakhir. Untuk mengevaluasi kesesuaian pelaksanaan kebijakan dengan norma yang berlaku, termasuk kemungkinan kekosongan, antinomi, atau kekaburan norma,

[19] Suyanto, *Metode Penelitian Hukum, dalam Pengantar Penelitian Normatif, Empiris dan Gabungan*, UNIGRES Press, Gresik, 2022.
[20] Suyanto, *Metode Penelitian Hukum, dalam Pengantar Penelitian Normatif, Empiris dan Gabungan*.

bahan hukum diperiksa secara kualitatif dan kemudian disimpulkan secara deduktif.[21]

B. PEMBAHASAN

1. Kedudukan Pengaturan Hukum Perizinan Perluasan Hotel Grand City Batu

Penelitian mengenai perluasan Hotel Grand City Batu sebelumnya dilakukan oleh Salfina Nur Imayati (2023) melalui skripsi berjudul Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Batu terhadap Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu (Studi Kasus Perizinan Perluasan Pembangunan Hotel Grand City Batu. [22]Penelitian Imayati menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif empiris dengan fokus pada implementasi kebijakan Pemerintah Kota Batu serta persoalan komunikasi dan koordinasi antarinstansi dalam menangani kasus tersebut (Imayati, 2023).

Penelitian ini mengambil fokus yang berbeda. Persoalan perluasan Hotel Grand City Batu dianalisis berdasarkan ketentuan hukum yang mengatur retribusi perizinan, bangunan gedung, penataan ruang dan sempadan sungai, kemudian dikaitkan dengan tindakan Pemerintah Kota Batu dalam menangani kasus tersebut. Dengan demikian, perhatian penelitian tidak berhenti pada apakah kebijakan terlaksana dengan baik, tetapi diarahkan pada kesesuaian antara peraturan yang berlaku, kondisi bangunan yang menjadi objek perizinan, serta tindakan pemerintah dalam melakukan pengawasan dan penertiban.

Pada saat kasus terjadi, salah satu dasar pengaturan di daerah adalah Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 9 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu. Dalam Pasal 1 angka 16, izin tempat usaha didefinisikan sebagai izin yang diberikan kepada orang pribadi atau badan pada tempat tertentu yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian, atau gangguan.

---

[21] Suyanto, *Metode Penelitian Hukum, dalam Pengantar Penelitian Normatif, Empiris dan Gabungan*.

[22] Malangpagi.com, *Sidak Hotel Grand City, DPRD Kota Batu Temukan Sejumlah Dugaan Pelanggaran*.

Rumusan tersebut menunjukkan bahwa perizinan memiliki fungsi pengendalian terhadap kegiatan usaha, sehingga keberadaan izin tidak dapat dipisahkan dari kondisi usaha dan potensi dampak yang ditimbulkannya. Dalam Hotel Grand City Batu, ketentuan tersebut relevan karena perluasan bangunan dikaitkan dengan perubahan fisik bangunan dan pemanfaatan kawasan Sungai Ledok.

Peraturan mengenai retribusi a quo harus dibaca bersama dengan peraturan sektoral yang mengatur objek bangunan. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung menjadi dasar umum penyelenggaraan bangunan gedung, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 sebelumnya menjadi peraturan pelaksana. Dalam perkembangan berikutnya, rezim tersebut diperbarui melalui Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Perubahan dikarenakan objek penelitian berkaitan dengan bangunan yang memperoleh izin pada tahun 2007 tetapi kemudian mengalami perubahan dan perluasan. Oleh karena itu, legalitas izin lama harus dibedakan dari legalitas atas perubahan bangunan yang dilakukan setelah izin tersebut diterbitkan.

Perubahan regulasi pada bidang pajak dan retribusi daerah juga perlu dipahami berdasarkan waktu berlakunya. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menjadi dasar perubahan pengaturan pajak dan retribusi daerah. Dalam perkembangannya, Pemerintah Kota Batu membentuk peraturan daerah baru sebagai penyesuaian terhadap perubahan hukum tersebut. Dengan demikian, adanya peraturan yang kemudian menggantikan atau mencabut peraturan sebelumnya tidak serta-merta berarti peraturan lama tidak memiliki relevansi terhadap peristiwa yang terjadi ketika peraturan tersebut masih menjadi dasar hukum. Dalam penelitian ini, Perda Nomor 9 Tahun 2011 tetap ditempatkan dalam hal peristiwa yang terjadi pada 2021–2022, sedangkan perubahan regulasi setelahnya digunakan untuk menjelaskan perkembangan hukum perizinan daerah. Perlu ditegaskan bahwa Perda Kota Batu Nomor 9 Tahun 2011 mengatur retribusi perizinan tertentu,

sehingga bukan dasar utama untuk menentukan apakah perluasan bangunan secara substantif diperbolehkan. Penilaian tersebut harus bertumpu pada norma bangunan gedung, kesesuaian pemanfaatan ruang, ketentuan sempadan sungai dan persyaratan lingkungan yang berlaku pada waktu perbuatan atau perubahan bangunan dilakukan.

Hal serupa terjadi pada pengaturan penataan ruang. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjadi dasar pengendalian pemanfaatan ruang, sedangkan perkembangan pengaturannya kemudian dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Dalam penelitian ini, yang menjadi perhatian bukan banyaknya peraturan yang berlaku, melainkan hubungan masing-masing peraturan dengan objek yang dianalisis. Peraturan mengenai retribusi mengatur aspek retribusi; peraturan bangunan gedung mengatur penyelenggaraan bangunan; peraturan penataan ruang mengatur pemanfaatan ruang; sedangkan peraturan mengenai sungai mengatur perlindungan dan pemanfaatan sempadan sungai.Untuk aspek lingkungan hidup, perlu diperiksa apakah perubahan skala, kapasitas, luas bangunan, atau kegiatan usaha hotel menimbulkan kewajiban perubahan atau pemenuhan persetujuan lingkungan, AMDAL, UKL-UPL, atau dokumen lain sesuai kriteria dan peraturan yang berlaku pada waktu perubahan. Naskah yang tersedia belum memuat dokumen lingkungan maupun data perubahan kegiatan yang cukup untuk memastikan jenis dokumen yang diwajibkan; karena itu, bagian ini perlu didukung dokumen dari instansi lingkungan hidup dan pelaku usaha.

Khusus mengenai sungai, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau menjadi rujukan penting. Peraturan tersebut mengatur pemanfaatan sempadan sungai secara terbatas, termasuk pengaturan terhadap bangunan dan fasilitas tertentu yang dapat ditempatkan di kawasan sempadan. Oleh karena itu, keberadaan bangunan atau jembatan pada kawasan sungai tidak cukup dinilai berdasarkan letaknya saja, tetapi harus dilihat dari fungsi, izin, serta kesesuaiannya dengan ketentuan yang mengatur pemanfaatan sempadan.[23]

[23] Samhan Nafi' BS, *Penegakan Hukum Administrasi dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia*, UNES Law Review, Vol.6, No.4 (2024).

Analisis sempadan sungai juga perlu mencocokkan lokasi struktur dengan penetapan garis sempadan dan kondisi Sungai Ledok, termasuk status sungai, kedalaman atau karakteristik yang menjadi dasar penentuan garis sempadan, serta dokumen teknis yang tersedia. Tanpa data ukur dan penetapan garis sempadan yang relevan, kesimpulan mengenai posisi bangunan terhadap garis sempadan harus dinyatakan sebagai hal yang masih memerlukan verifikasi.

Dengan demikian, banyaknya peraturan yang muncul dalam perkara ini bukan berarti penelitian menggunakan banyak teori. Peraturan-peraturan tersebut digunakan karena masing-masing mengatur aspek hukum yang berbeda terhadap satu objek yang sama, yaitu perluasan Hotel Grand City Batu. Kerangka tersebut diperlukan agar Perda Nomor 9 Tahun 2011 tidak dipahami secara terpisah dari ketentuan mengenai bangunan gedung, tata ruang dan sempadan sungai.

Hotel Grand City Batu yang berlokasi di Jalan Bukit Berbunga, Desa Sidomulyo, Kecamatan Batu, pada awalnya memperoleh izin pembangunan pada tahun 2007 sebagai hotel kelas melati dengan kapasitas 50 kamar. Dalam perkembangannya, hotel mengalami perubahan dan perluasan, termasuk perluasan ke wilayah Desa Buluk Kerto serta pembangunan jembatan dan struktur bangunan yang berkaitan dengan Sungai Ledok. Berdasarkan bahan penelitian yang digunakan, dokumen IMB baru untuk perluasan tersebut belum ditemukan. Untuk perubahan atau kegiatan pembangunan yang dilakukan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 pada 2 Februari 2021, analisis harus mempertimbangkan rezim Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) dan ketentuan peralihan yang relevan. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005. Hal tersebut tidak berarti bahwa izin yang diterbitkan pada 2007 otomatis gugur; cakupan dan keabsahan IMB awal tetap dinilai menurut dokumen serta ketentuan yang berlaku ketika izin itu diterbitkan, sedangkan perubahan setelahnya dinilai menurut ketentuan yang berlaku pada saat perubahan dilakukan.

Kondisi tersebut menimbulkan persoalan mengenai cakupan izin tahun 2007. Keberadaan suatu izin harus dilihat berdasarkan objek yang diberikan izin pada saat izin tersebut diterbitkan. Apabila kemudian terjadi perubahan luas, bentuk, fungsi, atau struktur bangunan, maka perubahan tersebut harus diuji terhadap persyaratan perizinan yang berlaku. Dengan demikian, IMB tahun 2007 tidak dapat secara otomatis dipahami sebagai dasar hukum yang mencakup seluruh bangunan setelah dilakukan perluasan.

Temuan tersebut sejalan dengan penelitian Syafrizal dan Marto (2021) yang mengkaji perubahan rezim IMB menuju PBG dalam kerangka perubahan hukum bangunan gedung. Penelitian tersebut menekankan bahwa perubahan atau perluasan bangunan berkaitan dengan pemenuhan persyaratan teknis dan kesesuaian tata ruang[24]. Dalam kasus ini, temuan tersebut memperkuat kebutuhan untuk membedakan legalitas bangunan awal dengan legalitas terhadap bangunan hasil perluasan.

Persoalan selanjutnya menyangkut jembatan dan struktur bangunan yang berada di kawasan Sungai Ledok. Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 memberikan pengaturan mengenai pemanfaatan sempadan sungai secara terbatas. Dengan demikian, jembatan tidak dapat langsung dianggap dilarang hanya karena berada di kawasan sungai, tetapi harus diperiksa fungsi jembatan tersebut, kesesuaiannya dengan site plan, dokumen perizinan, serta persyaratan pemanfaatan sempadan sungai.

Pada titik ini, retribusi merupakan konsekuensi dari pelayanan atau perizinan tertentu yang diberikan pemerintah, sehingga pemungutannya tidak dapat dijadikan dasar untuk melegalkan bangunan yang belum memenuhi persyaratan substantif. Temuan Arief dan Djanggih (2020) mengenai efektivitas retribusi IMB menunjukkan bahwa persoalan pemungutan retribusi juga berhubungan dengan pengawasan terhadap perubahan bangunan dan kepatuhan pelaku usaha.[25] Temuan tersebut relevan untuk menunjukkan bahwa fungsi penerimaan daerah tidak dapat dipisahkan dari fungsi pengawasan perizinan.

---

[24] Aries Syafrizal dan L. Syaidiman Marto, *Implementasi Kebijakan Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) di Kota Palembang*, Junaidi, Vol.1, No.1 (2021).

[25] Anggreany Arief dan Hardianto Djanggih, *Implementasi Penarikan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan terhadap Realisasi Pendapatan Asli Daerah*.

Oleh karena itu, hubungan antara Perda Nomor 9 Tahun 2011 dengan peraturan bangunan gedung, penataan ruang dan sempadan sungai harus dipahami sebagai satu rangkaian pengaturan. Perda retribusi tidak berdiri untuk menentukan boleh atau tidaknya suatu bangunan berdiri. Legalitas bangunan terlebih dahulu harus dilihat dari persyaratan bangunan, kesesuaian ruang dan ketentuan khusus yang berlaku terhadap kawasan sungai. Setelah itu baru dilihat konsekuensinya terhadap perizinan dan retribusi.

Penilaian kesesuaian ruang perlu didasarkan secara konkret pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan, apabila telah tersedia serta berlaku bagi lokasi tersebut, Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Batu pada waktu yang relevan. Karena naskah ini belum menunjukkan ketentuan zonasi, peta lokasi dan site plan yang dapat dibandingkan, kesesuaian perluasan dengan peruntukan ruang belum dapat dinyatakan terbukti ataupun tidak terbukti hanya berdasarkan uraian umum mengenai peraturan.

2. Keabsahan dan Tindakan Hukum Pemerintah Kota Batu dalam menangani perizinan perluasan pembangunan Hotel Grand City Batu ditinjau dari Hukum Administrasi Negara

a. Tindakan Pemerintah Kota Batu dalam Menangani Perluasan Hotel Grand City Batu

Pemerintah Kota Batu telah melakukan sejumlah tindakan setelah munculnya persoalan perluasan Hotel Grand City Batu. Tindakan tersebut meliputi mediasi pada 15 Desember 2021, inspeksi pada 17 Desember 2021, serta pemeriksaan lanjutan pada 11 Februari 2022 yang melibatkan unsur DPRD, Satpol PP, Dinas Lingkungan Hidup dan instansi terkait. Pemeriksaan dilakukan antara lain untuk mengetahui kondisi bangunan, kesesuaian jembatan dengan site plan dan kelengkapan dokumen perizinan.

Dari sisi hukum administrasi, tindakan itu menunjukkan pemerintah telah menggunakan fungsi pengawasan untuk menindaklanjuti persoalan. Tapi, pengawasan tak berhenti pada kegiatan inspeksi. Setelah ditemukan persoalan dalam dokumen maupun kondisi fisik, pemerintah harus menentukan bentuk tindak lanjut yang sesuai dengan ketentuan hukum.

Dengan demikian, sidak dan rekomendasi pembongkaran merupakan bagian dari rangkaian penanganan dan tidak dengan sendirinya menjadi pengganti keputusan atau tindakan administratif yang harus dilakukan berdasarkan kewenangan masing-masing instansi.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjadi dasar penting dalam menilai tindakan tersebut, terutama mengenai kewenangan badan dan pejabat pemerintahan serta penggunaan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Dalam perkara ini, persoalan yang perlu dinilai adalah apakah tindakan pemeriksaan, peneguran dan penertiban dilakukan oleh pihak yang berwenang, berdasarkan dasar hukum yang tepat dan melalui prosedur yang sesuai.

Keabsahan tindakan pemerintahan perlu diuji melalui tiga aspek, yaitu kewenangan, prosedur dan substansi. Dari aspek kewenangan, harus diidentifikasi apakah tindakan dilakukan berdasarkan atribusi, delegasi, atau mandat yang sah. Dari aspek prosedur, perlu diperiksa tahapan pemeriksaan, pemberitahuan, kesempatan bagi pihak terkait untuk memberikan keterangan dan bentuk keputusan atau tindakan administratif yang diterbitkan. Dari aspek substansi, tindakan harus sesuai dengan fakta yang terverifikasi, tujuan pemberian kewenangan dan norma hukum yang menjadi dasarnya.

Tindakan pemerintah juga harus dibedakan dari tindakan DPRD. DPRD dapat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan memberikan rekomendasi berdasarkan hasil pemeriksaan, tetapi pelaksanaan tindakan penertiban tetap harus dilakukan oleh badan atau pejabat yang memiliki kewenangan untuk itu. Karena itu, rekomendasi DPRD mengenai pembongkaran tidak dengan sendirinya merupakan tindakan eksekutorial terhadap bangunan. Demikian pula, keterlibatan Satpol PP harus dilihat berdasarkan dasar kewenangan penegakan peraturan daerah dan penertiban yang dimilikinya. Pemeriksaan lapangan oleh Satpol PP merupakan bagian dari proses pengawasan, sedangkan tindakan penertiban harus didasarkan pada pelanggaran yang telah dinyatakan dan prosedur yang harus ditempuh.

Dengan demikian, peran DPRD harus dipisahkan dari kewenangan eksekutif. DPRD menjalankan fungsi pengawasan politik dan dapat menyampaikan rekomendasi, sedangkan penetapan pelanggaran teknis, penerbitan keputusan administratif, serta pelaksanaan penertiban dilakukan oleh perangkat daerah atau pejabat yang memperoleh kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kewenangan Satpol PP juga harus dibaca dalam batas penegakan Perda dan Peraturan Kepala Daerah serta ketentuan penertiban yang relevan; keterlibatannya dalam inspeksi saja belum membuktikan prosedur penertiban telah selesai.

Dalam hal ini, teori implementasi Van Meter dan Van Horn digunakan untuk menjelaskan mengapa tindakan pemerintah dalam kasus tersebut berlangsung bertahap dan membutuhkan keterlibatan beberapa instansi. Salah satu unsur yang relevan adalah komunikasi antarorganisasi, karena penanganan bangunan melibatkan bidang perizinan, bangunan gedung, lingkungan hidup, tata ruang dan ketertiban umum. Penelitian Imayati (2023) menemukan bahwa komunikasi antarinstansi dalam penanganan kasus belum berjalan secara terintegrasi. Temuan tersebut membantu menjelaskan mengapa persoalan yang secara normatif memiliki sejumlah dasar hukum memerlukan waktu cukup panjang untuk mendapatkan tindak lanjut dari pemerintah.

Teori Van Meter dan Van Horn ditempatkan sebagai teori pendukung untuk menerangkan pelaksanaan kebijakan dan koordinasi antarinstansi, bukan sebagai tolok ukur utama untuk menentukan sah atau tidaknya tindakan pemerintahan. Tolok ukur utamanya tetap norma hukum administrasi mengenai sumber kewenangan, prosedur, substansi dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Unsur lain dari teori Van Meter dan Van Horn yang relevan adalah disposisi pelaksana, yaitu bagaimana aparat memahami dan merespons kebijakan atau aturan yang menjadi dasar pelaksanaan tindakan. Dalam kasus ini, tindakan pemerintah yang menjadi lebih nyata setelah munculnya protes masyarakat menunjukkan bahwa pelaksanaan pengawasan tidak berlangsung sejak awal dengan intensitas yang sama.

Namun, fakta tersebut harus diposisikan sebagai persoalan implementasi, bukan sebagai dasar untuk menyatakan bahwa seluruh izin yang ada otomatis tidak sah. Dengan demikian, teori Van Meter dan Van Horn digunakan secara terbatas untuk menjelaskan faktor yang memengaruhi pelaksanaan pengawasan, sedangkan penentuan mengenai legalitas izin dan tindakan pemerintah tetap didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Efektivitas Penegakan Hukum dalam Penanganan Perluasan Hotel Grand City Batu

Selain persoalan koordinasi, penanganan kasus juga menunjukkan bahwa efektivitas penegakan hukum dipengaruhi oleh respons aparat, dukungan sarana, masyarakat dan kondisi kelembagaan. Berdaasarkan teori Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa efektivitas penegakan hukum dipengaruhi oleh lima faktor, yaitu hukum, penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat dan kebudayaan.[26] Demikian pula, teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto digunakan secara terbatas untuk menjelaskan faktor yang memengaruhi pelaksanaan dan hasil pengawasan. Teori tersebut tidak menggantikan pengujian yuridis terhadap keabsahan keputusan atau tindakan pemerintah.

Dari faktor hukum, kasus ini menunjukkan bahwa pemerintah sebenarnya telah memiliki sejumlah aturan yang dapat digunakan untuk melakukan pengawasan terhadap bangunan, tata ruang, retribusi dan sempadan sungai. Persoalannya bukan semata-mata ketiadaan norma, tetapi bagaimana berbagai ketentuan tersebut diterapkan secara konsisten terhadap objek yang sama.

Dari faktor penegak hukum, keterlibatan beberapa instansi menunjukkan bahwa penanganan kasus membutuhkan kerja sama antarlembaga. Penelitian Rahayu (2022) yang digunakan sebagai penelitian pendukung menemukan bahwa koordinasi yang tidak konsisten dan ketiadaan SOP pengawasan lintas instansi dapat menyebabkan aparat

[26] Samhan Nafi' BS, *Op.Cit...*

ragu dalam melakukan penindakan terhadap pelanggaran.[27] Temuan tersebut relevan dengan kondisi dalam kasus Hotel Grand City Batu karena persoalan bangunan tidak hanya berkaitan dengan satu jenis perizinan.

Dari faktor masyarakat, warga Desa Sidomulyo memiliki peran penting dalam mendorong pemerintah melakukan pemeriksaan. Warga melakukan protes dan menuntut peninjauan terhadap perizinan serta kondisi bangunan yang berada di kawasan Sungai Ledok. Dalam faktanya, partisipasi masyarakat tersebut disebut menjadi salah satu faktor yang mendorong dilakukannya tindakan pemerintah.

Namun, efektivitas penegakan hukum tidak seharusnya bergantung pada munculnya protes masyarakat terlebih dahulu. Pengawasan terhadap bangunan dan pemanfaatan ruang seharusnya dilakukan secara berkala. Dengan demikian, masyarakat berfungsi sebagai salah satu unsur pengawasan sosial, sedangkan tanggung jawab utama dalam memastikan kepatuhan terhadap ketentuan perizinan tetap berada pada pemerintah sesuai kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Dari faktor sarana atau fasilitas, efektivitas pengawasan juga berkaitan dengan kemampuan pemerintah memperoleh informasi mengenai perubahan bangunan, dokumen perizinan, site plan dan kondisi fisik di lapangan. Pemeriksaan yang baru dilakukan setelah munculnya konflik menunjukkan pentingnya sistem pengawasan yang memungkinkan perubahan bangunan diketahui lebih awal.

Sementara itu, faktor kebudayaan hukum berkaitan dengan tingkat kepatuhan pelaku usaha dan respons aparat terhadap pelanggaran. Dalam kasus ini, kepatuhan tidak cukup diukur dari apakah pelaku usaha masih memiliki izin lama, tetapi dari apakah kegiatan usaha yang berlangsung sesuai dengan izin dan ketentuan yang mengaturnya. Dengan demikian, budaya hukum yang baik menuntut baik pelaku usaha maupun aparat pemerintah untuk tidak memperluas makna izin melebihi objek dan persyaratan yang sebenarnya.

[27] S. A. Ningrat Dwi Putri K. dan Rahayu Subekti, *Pengawasan dan Penertiban terhadap Bangunan Gedung di Kota Padang Panjang*, e-Journal Komunikasi Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha Program Studi Ilmu Hukum, Vol.5, No.3 (November 2022).

Berdasarkan lima faktor tersebut, persoalan dalam kasus Hotel Grand City Batu menunjukkan bahwa efektivitas penegakan hukum masih dipengaruhi oleh koordinasi antarinstansi, kesiapan sarana pengawasan dan respons pemerintah terhadap pengaduan masyarakat. Temuan ini memperkuat penelitian Imayati (2023), tetapi penelitian ini memberikan penekanan bahwa persoalan implementasi tersebut tetap harus dibaca setelah dasar hukum dan kewenangan pemerintah ditentukan.

c. Tindakan dan Sanksi Administratif terhadap Pelanggaran Perizinan

Apabila hasil pemeriksaan membuktikan adanya ketidaksesuaian antara bangunan dengan dokumen perizinan, site plan, tata ruang, atau ketentuan sempadan sungai, pemerintah perlu menentukan tindakan administratif berdasarkan jenis pelanggaran dan peraturan yang menjadi dasar kewenangannya. Karena itu, sanksi tidak dapat dijatuhkan semata-mata berdasarkan hasil mediasi atau tuntutan masyarakat, tetapi harus didasarkan pada pelanggaran yang telah diverifikasi.

Pada kasus Hotel Grand City Batu, rekomendasi pembongkaran bangunan atau struktur di atas sungai menjadi salah satu bentuk tindak lanjut yang muncul dari hasil pemeriksaan. Namun, pembongkaran harus dikaitkan dengan ketentuan yang mengatur penertiban bangunan pada kawasan sempadan dan harus dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang. Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 mengatur mekanisme penanganan bangunan pada sempadan sungai dan mengarahkan penertiban terhadap bangunan yang tidak sesuai dengan fungsi sempadan berdasarkan ketentuan yang berlaku[28].

Karena itu, bentuk sanksi harus ditentukan secara bertahap dan proporsional sesuai pelanggaran yang terbukti. Tindakan dapat berupa teguran atau peringatan administratif, penghentian kegiatan, penertiban terhadap bagian bangunan yang melanggar, sampai dengan pembongkaran atau pemulihan apabila persyaratan hukumnya terpenuhi.

[28] Aditia Syaprillah, *Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan*, Bina Hukum Lingkungan, Vol.1, No.1 (2016).

Dalam menentukan sanksi, pemerintah harus memperhatikan siapa yang berwenang, apa pelanggarannya, dasar hukumnya, serta prosedur yang harus ditempuh. Sebelum sanksi administratif dijatuhkan, pejabat yang berwenang perlu memastikan dasar hukum yang secara khusus mengatur jenis pelanggaran tersebut, memberikan kesempatan prosedural kepada pihak yang terkena tindakan sesuai ketentuan yang berlaku dan menuangkan tindakan dalam bentuk yang dapat dipertanggungjawabkan. Jenis sanksi tidak dapat ditetapkan secara abstrak tanpa terlebih dahulu memastikan fakta pelanggaran dan rezim hukum yang berlaku terhadap objek tersebut.

Penelitian I. Jayanti dan Suteki (2021) yang menggunakan perspektif law in action memperkuat pentingnya pengendalian pemanfaatan ruang melalui perizinan berjenjang, instrumen pengendalian tata ruang dan sanksi administratif.[29] Temuan tersebut relevan dengan kasus Hotel Grand City Batu karena penyelesaian persoalan tidak cukup berhenti pada teguran atau mediasi apabila pelanggaran terhadap ruang dan perizinan memang terbukti.

Dari sisi retribusi, Arief dan Djanggih (2020) juga menunjukkan bahwa efektivitas pemungutan retribusi berkaitan dengan kepatuhan terhadap ketentuan perizinan dan pengawasan perubahan bangunan.[30] Dengan demikian, kepentingan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah tidak dapat dijadikan alasan untuk mengabaikan persyaratan hukum atas objek yang dikenai retribusi.

Dalam kasus Hotel Grand City Batu, apabila perluasan terbukti tidak memiliki dasar perizinan yang sesuai dan struktur pada kawasan sungai tidak memenuhi persyaratan pemanfaatan sempadan, maka pemerintah berkewajiban melakukan tindak lanjut berdasarkan peraturan yang berlaku. Tindakan tersebut tidak harus selalu dimaknai sebagai pembongkaran keseluruhan bangunan, tetapi harus diarahkan pada bagian pelanggaran yang terbukti dan tujuan pemulihan kepatuhan hukum serta fungsi ruang.

---

[29] Offi Jayanti dan Suteki, *Bekerjanya Hukum Pendirian Bangunan di Garis Sempadan Sungai Babon*.; Samhan Nafi' BS, *Op.Cit.*."

[30] Hardianto Djanggih, *Implementasi Penarikan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan terhadap Realisasi Pendapatan Asli Daerah*.

Kesepakatan pada mediasi 15 Desember 2021 bahwa pemilik hotel bersedia membongkar struktur di atas sungai dapat menjadi bagian dari penyelesaian faktual. Namun, kesepakatan tersebut tetap perlu diikuti tindakan administratif yang jelas agar terdapat kepastian mengenai status bangunan dan kewajiban pemilik usaha.

Berdasarkan keseluruhan analisis, penanganan perluasan Hotel Grand City Batu menunjukkan adanya perbedaan antara kejelasan norma dengan pelaksanaan pengawasan di lapangan. Peraturan mengenai retribusi, bangunan gedung, penataan ruang dan sempadan sungai telah menyediakan dasar hukum yang dapat digunakan untuk menilai objek tersebut. Persoalannya terletak pada keterpaduan pelaksanaan antarinstansi dan konsistensi tindak lanjut setelah ditemukan dugaan pelanggaran.

Dengan demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa persoalan hukum dalam perluasan Hotel Grand City Batu harus dipahami melalui hubungan antara Perda Nomor 9 Tahun 2011, peraturan bangunan gedung, peraturan penataan ruang dan ketentuan sempadan sungai, kemudian dinilai berdasarkan tindakan Pemerintah Kota Batu dalam melakukan pemeriksaan, pengawasan dan penertiban. Keberadaan izin tahun 2007 tidak dengan sendirinya membuktikan legalitas seluruh bangunan setelah mengalami perluasan. Apabila terdapat perubahan fisik yang tidak tercakup dalam izin dan terbukti bertentangan dengan persyaratan hukum, pemerintah harus melakukan tindak lanjut administratif sesuai kewenangannya.

Berdasarkan bahan yang tersedia, kesimpulan yang dapat ditarik adalah bahwa legalitas perluasan belum dapat dipastikan hanya dari keberadaan IMB tahun 2007 dan ketiadaan dokumen IMB baru yang disebutkan dalam penelitian. Kesimpulan final memerlukan pemeriksaan dokumen izin awal dan perubahannya, site plan, RTRW/RDTR, data garis sempadan Sungai Ledok, dokumen lingkungan, serta berita acara atau keputusan administratif resmi dari instansi terkait.

d. Matriks Tempus-Regulasi dan Pengujian Hukum yang Berlaku

Untuk menghindari penerapan peraturan secara retroaktif atau pencampuran rezim hukum, pengujian legalitas perlu dibagi menurut waktu terjadinya tindakan. Matriks berikut merupakan kerangka pengujian normatif. Penetapan kesimpulan final tetap harus didasarkan pada dokumen izin, tanggal pembangunan/perubahan, hasil pemeriksaan dan peta tata ruang yang autentik.

Tempus/peristiwa	**Hukum yang menjadi titik uji**	**Fokus pengujian**	**Bukti/dokumen yang harus diverifikasi**
Izin awal tahun 2007	UU 28/2002 tentang Bangunan Gedung dan peraturan pelaksana yang berlaku saat izin diterbitkan; Perda Kota Batu tentang IMB/perizinan yang berlaku pada saat itu; RTRW serta ketentuan lingkungan dan sungai yang berlaku pada tempus tersebut.	Uji keabsahan izin awal berdasarkan kewenangan pejabat penerbit, prosedur penerbitan, isi izin, fungsi/kelas hotel, kapasitas kamar, batas tapak dan gambar yang disetujui. Jangan menggunakan PP 16/2021 untuk menilai secara retroaktif sah-tidaknya penerbitan izin tahun 2007.	Salinan IMB/izin tahun 2007 beserta lampiran gambar, site plan, rekomendasi teknis, persetujuan lingkungan, arsip berkas permohonan dan peraturan daerah yang berlaku saat penerbitan.

Waktu perubahan/perluasan bangunan	Peraturan bangunan gedung, tata ruang, lingkungan hidup dan sempadan sungai yang berlaku ketika perubahan/perluasan benar-benar dilakukan. Untuk kegiatan setelah 25 Mei 2015, periksa Permen PUPR 28/PRT/M/2015; untuk perubahan sejak 2 Februari 2021, periksa rezim PBG dalam PP 16/2021 dan ketentuan peralihannya.	Pastikan tanggal, skala, luas, fungsi, struktur dan lokasi setiap perubahan. Periksa apakah perubahan membutuhkan perubahan/pemenuhan persetujuan bangunan, kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, persetujuan lingkungan atau perubahan dokumen lingkungan, serta izin/rekomendasi terkait sungai.	Gambar kondisi eksisting dan gambar izin, riwayat pembangunan, foto udara/foto lapangan bertanggal, site plan, dokumen PBG/IMB, KKPR atau dokumen kesesuaian ruang, AMDAL/UKL-UPL/SPPL atau persetujuan lingkungan dan penetapan garis sempadan.

Pemeriksaan/penertiban 2021–2022	UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan; UU 28/2002 sebagaimana diubah rezim Cipta Kerja dan PP 16/2021 (berlaku sejak 2 Februari 2021); UU 26/2007 sebagaimana diubah, PP 21/2021; UU 32/2009 sebagaimana diubah dan PP 22/2021; Permen PUPR 28/PRT/M/2015; serta RTRW/RDTR yang berlaku pada tanggal tindakan.	Pisahkan tanggal mediasi, inspeksi, pemeriksaan lanjutan, teguran, rekomendasi dan keputusan penertiban. Untuk setiap tindakan, identifikasi pejabat berwenang, dasar kewenangan, prosedur pemeriksaan, temuan faktual, keputusan tertulis, alasan dan tindak lanjut.	Berita acara mediasi/inspeksi, laporan teknis, surat teguran, rekomendasi DPRD, surat keputusan pejabat berwenang, dokumentasi pengukuran, bukti penyampaian kepada pemilik/pengelola dan dokumen tindak lanjut.

Hukum positif pada saat artikel disusun (2026)	UU 28/2002 tentang Bangunan Gedung sebagaimana diubah melalui rezim Cipta Kerja, termasuk UU 6/2023; PP 16/2021; UU 26/2007 sebagaimana diubah, termasuk UU 6/2023 dan PP 21/2021; UU 32/2009 sebagaimana diubah, termasuk UU 6/2023 dan PP 22/2021; Permen PUPR 28/PRT/M/2015; Perda Kota Batu 7/2022 tentang RTRW Kota Batu 2022–2042; serta peraturan lokal lain yang terbukti berlaku.	Gunakan hukum positif 2026 untuk menerangkan status dan pilihan tindakan yang tersedia sekarang, bukan untuk menggantikan hukum yang berlaku pada saat izin atau pembangunan terdahulu. Periksa RDTR dan peta zonasi jika sudah ditetapkan dan berlaku untuk lokasi; jangan mengasumsikan kesesuaian ruang hanya dari alamat umum.	Naskah peraturan konsolidasi dan status berlaku; Perda RTRW dan album peta; RDTR/peraturan zonasi yang relevan; dokumen tata ruang dari instansi berwenang; serta berkas administratif terbaru.

Matriks tersebut menunjukkan bahwa hukum yang berlaku harus ditentukan berdasarkan tempus setiap tindakan, bukan semata-mata tahun terbitnya artikel. PP Nomor 16 Tahun 2021 mulai berlaku pada 2 Februari 2021 dan mencabut PP Nomor 36 Tahun 2005. Oleh karena itu, izin awal tahun 2007 diuji menurut rezim ketika izin itu diterbitkan, sedangkan tindakan pembangunan atau perubahan setelah berlakunya PP Nomor 16 Tahun 2021 harus dinilai dengan memperhatikan rezim PBG dan ketentuan peralihannya. Status izin lama tidak serta-merta membuktikan bahwa seluruh perubahan bangunan kemudian telah memenuhi persyaratan.

Untuk penataan ruang, Perda Kota Batu Nomor 7 Tahun 2022 tentang RTRW Kota Batu Tahun 2022–2042 menjadi rujukan bagi tempus berlakunya setelah peraturan tersebut diundangkan. Untuk tahun 2007 dan tahun 2021–2022, peneliti harus mengidentifikasi peraturan tata ruang yang berlaku pada tanggal masing-masing tindakan. Kesesuaian tapak Hotel Grand City Batu di Jalan Bukit Berbunga, Desa Sidomulyo, harus ditentukan melalui pencocokan koordinat/persil dengan peta RTRW dan RDTR/peraturan zonasi yang berlaku, bukan hanya berdasarkan penyebutan nama jalan atau desa. Jika status dan peta RDTR yang berlaku pada tempus belum diperoleh, kesimpulan mengenai kesesuaian ruang harus dinyatakan belum dapat dipastikan.

Pada aspek lingkungan, UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup harus dibaca sebagaimana telah diubah melalui rezim Cipta Kerja, termasuk UU Nomor 6 Tahun 2023, bersama PP Nomor 22 Tahun 2021. Penentuan apakah perluasan membutuhkan AMDAL, UKL-UPL, SPPL, perubahan persetujuan lingkungan, atau dokumen lain bergantung pada skala dan karakter kegiatan serta ketentuan yang berlaku pada saat perubahan dilakukan. Tidak adanya dokumen dalam bahan penelitian yang tersedia tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa dokumen tersebut tidak pernah ada; hal itu perlu diverifikasi kepada instansi penerbit dan pemrakarsa.

Permen PUPR Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau tercatat berstatus berlaku dalam basis data peraturan resmi yang ditelusuri. Penerapannya terhadap jembatan atau struktur di sekitar Sungai Ledok tetap memerlukan data teknis tentang status sungai, penetapan garis sempadan, kondisi lokasi dan fungsi struktur. Dengan demikian, keberadaan bangunan di dekat sungai tidak cukup untuk langsung menyimpulkan pelanggaran tanpa pengukuran dan penetapan teknis yang dapat dipertanggungjawabkan.

e. Status Perda Retribusi dalam Kerangka UU HKPD

Perda Kota Batu Nomor 9 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu perlu ditempatkan sebagai konteks historis pemungutan retribusi pada masa berlakunya, bukan sebagai dasar utama untuk menyatakan bangunan sah atau tidak sah. Pasal 187 huruf b UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah memberikan masa keberlakuan paling lama dua tahun sejak diundangkan bagi Perda pajak dan retribusi yang disusun berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 2009. Di Kota Batu, Perda Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mencantumkan pencabutan Perda Kota Batu Nomor 9 Tahun 2011 dalam ketentuan penutupnya. Oleh karena itu, untuk hukum positif pada 2026, rujukan lokal retribusi adalah Perda Nomor 4 Tahun 2023, sepanjang statusnya belum diubah atau diganti oleh peraturan yang lebih baru.

Pencabutan atau penggantian Perda retribusi tidak otomatis menghapus atau menentukan keabsahan IMB tahun 2007 maupun legalitas substantif perluasan bangunan. Legalitas bangunan tetap diuji melalui peraturan bangunan gedung, penataan ruang, persetujuan lingkungan, ketentuan sempadan sungai, serta dokumen perizinan yang relevan pada masing-masing tempus. Karena itu, pembahasan retribusi sebaiknya dibatasi pada hubungan administratif dan fiskal dari pelayanan perizinan, kecuali terdapat isu retribusi tertentu yang secara langsung menjadi objek penelitian.

f. Pengujian Keabsahan Tindakan Pemerintah Berdasarkan Hukum Administrasi Negara

Pengujian tindakan Pemerintah Kota Batu perlu bertolak dari konsep kewenangan, asas legalitas, perlindungan hukum dan sanksi administrasi dalam Hukum Administrasi Negara. Pemikiran Philipus M. Hadjon mengenai perlindungan hukum dan Ridwan HR mengenai hukum administrasi negara dapat digunakan untuk menjelaskan bahwa tindakan pemerintahan harus memiliki dasar kewenangan yang sah serta dilaksanakan menurut prosedur dan tujuan pemberian kewenangan.

Kewenangan harus ditelusuri apakah bersumber dari atribusi, delegasi, atau mandat. Pejabat tidak cukup hanya memiliki jabatan atau terlibat dalam rapat; tindakan yang menimbulkan akibat hukum harus dilakukan oleh pejabat yang secara normatif berwenang.

UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjadi kerangka untuk menilai keputusan dan tindakan pemerintahan, termasuk kepatuhan terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Pengujian setidaknya meliputi: (i) kewenangan, yakni sumber dan batas kewenangan pejabat; (ii) prosedur, yakni tahapan pemeriksaan, pemberitahuan, kesempatan memberikan keterangan, pencatatan temuan dan penerbitan keputusan; (iii) substansi, yakni kecocokan antara fakta yang terverifikasi dan norma yang diterapkan; serta (iv) AUPB, termasuk kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik sesuai relevansinya.

Tabel Pengujian Tindakan Pemerintah Kota Batu

Tindakan pemerintah	Pejabat/ instansi yang perlu diidentifikasi	Sumber kewenangan	Prosedur	Substansi	AUPB yang relevan	Kemungkinan sanksi/tindak lanjut

Mediasi 15 Desember 2021	Instansi dan pejabat yang tercatat dalam undangan/notula; pihak pemilik/ pengelola dan warga.	Kewenangan koordinasi/fasilitasi sesuai tugas masing-masing; harus dibuktikan melalui peraturan organisasi dan dokumen penugasan.	Undangan, daftar hadir, notula, isu yang dibahas, kesepakatan atau rekomendasi tertulis.	Mediasi merupakan langkah penyelesaian/fasilitasi; tidak dengan sendirinya menetapkan legalitas bangunan atau menggantikan keputusan teknis.	Keterbukaan, kecermatan, ketidakberpihakan, pelayanan yang baik.	Kesepakatan tindak lanjut dan penugasan pemeriksaan; bukan sanksi administratif kecuali diikuti keputusan berwenang.
Inspeksi 17 Desember 2021 dan pemeriksaan lanjutan 11 Februari 2022	Dinas teknis bangunan/tata ruang, DPMPTSP, Satpol PP, pengelola sumber daya air atau instansi lain sesuai pembagian kewenangan yang berlaku.	Peraturan perundang-undangan sektoral, peraturan organisasi perangkat daerah, surat tugas dan kewenangan pemeriksaan yang relevan.	Surat tugas, identitas pemeriksa, berita acara, pengukuran, foto, dokumen yang diperiksa, kesempatan klarifikasi dan laporan hasil.	Temuan harus menjelaskan bagian bangunan yang diperiksa, ukuran/lokasi, dokumen pembanding, norma yang diduga dilanggar dan keterbatasan bukti.	Kecermatan, kepastian hukum, keterbukaan, tidak menyalahgunakan kewenangan, proporsionalitas.	Permintaan dokumen, pemeriksaan teknis lanjutan, rekomendasi perbaikan, atau proses sanksi jika pelanggaran terverifikasi.

Pemeriksaan status izin/IMB atau PBG	Pejabat perizinan/teknis yang memiliki akses arsip dan kewenangan penerbitan atau evaluasi.	UU Bangunan Gedung beserta perubahan, PP 16/2021 untuk tempus relevan dan aturan organisasi/kewenangan lokal.	Pencarian arsip izin, pencocokan lampiran, riwayat perubahan, konfirmasi kepada pemegang izin dan berita acara hasil verifikasi.	Bedakan legalitas izin awal dari legalitas perluasan; tidak ditemukannya dokumen dalam satu berkas tidak otomatis membuktikan dokumen tidak pernah diterbitkan.	Kecermatan, kepastian hukum, keterbukaan, perlindungan kepercayaan yang sah sesuai keadaan.	Klarifikasi, koreksi data, pemenuhan persyaratan bangunan, atau proses penertiban sesuai norma yang terbukti berlaku.

Penilaian kesesuaian tata ruang dan sempadan sungai	Instansi penataan ruang, dinas teknis pekerjaan umum dan instansi pengelola sumber daya air sesuai kewenangan.	UU 26/2007 sebagaimana diubah, PP 21/2021, Perda RTRW/ RDTR yang berlaku pada tempus, Permen PUPR 28/PRT/ M/2015 serta penetapan teknis garis sempadan.	Pencocokan persil/koordinat dengan peta resmi, survei dan pengukuran, identifikasi status sungai, serta pendapat teknis tertulis.	Simpulan harus menguraikan zona, batas sempadan, lokasi struktur, ketentuan pengecualian bila ada dan dokumen peta yang digunakan.	Kecermatan, kepastian hukum, proporsionalitas, kepentingan umum.	Perintah pemulihan /penghentian atau penertiban hanya jika dasar hukum, pelanggaran, pejabat berwenang dan prosedurnya telah dipastikan.

Pemeriksaan persetujuan lingkungan	Instansi lingkungan hidup/pejabat berwenang sesuai pembagian kewenangan dan tingkat risiko kegiatan.	UU 32/2009 sebagaimana diubah, PP 22/2021 dan aturan teknis yang berlaku pada tanggal kegiatan/perubahan.	Identifikasi dokumen awal, evaluasi apakah perubahan memicu perubahan persetujuan/dokumen lingkungan, pemeriksaan kewajiban dan hasil pengawasan.	Jenis dokumen ditentukan berdasarkan kriteria kegiatan dan skala perubahan; ketiadaan dokumen di bahan artikel perlu diverifikasi, bukan diasumsikan.	Kecermatan, kepastian hukum, kepentingan umum, keterbukaan.	Perintah pemenuhan kewajiban dan sanksi administratif lingkungan sesuai jenis serta tingkat pelanggaran yang terbukti.

Rekomendasi DPRD dan tindak lanjut penertiban	DPRD untuk fungsi pengawasan; Wali Kota/pejabat eksekutif, dinas teknis dan Satpol PP untuk tindakan sesuai kewenangannya.	Fungsi pengawasan DPRD berdasarkan peraturan pemerintahan daerah; tindakan eksekutif berdasarkan atribusi/delegasi/mandat dan aturan sektoral yang berlaku.	Pisahkan rekomendasi politik/pengawasan dari keputusan administratif. Keputusan penertiban harus dikeluarkan oleh pejabat berwenang dan disertai alasan serta bukti.	Rekomendasi DPRD bukan dengan sendirinya keputusan pembongkaran. Pelaksanaan penertiban harus berdasarkan temuan teknis, pelanggaran yang terbukti dan dasar sanksi yang tepat.	Kepastian hukum, kecermatan, proporsionalitas, ketidakberpihakan, tidak menyalahgunakan kewenangan.	Teguran/peringatan, penghentian kegiatan, perintah pemenuhan atau penyesuaian, penertiban/pembongkaran bagian yang melanggar, atau sanksi lain hanya jika tersedia dasar hukum dan prosedur.

Tabel ini merupakan kerangka analisis, bukan pernyataan bahwa seluruh tindakan di dalamnya telah terbukti dilakukan oleh instansi tertentu atau bahwa pelanggaran telah terbukti. Nama pejabat/instansi, dasar kewenangan spesifik, tahapan prosedur dan hasil pemeriksaan harus diisi berdasarkan surat tugas, berita acara, keputusan, peraturan organisasi perangkat daerah, serta dokumen resmi yang ada. Jika dokumen tersebut tidak tersedia, naskah harus menyatakan keterbatasan bukti secara eksplisit.

Dalam konteks AUPB, keputusan penertiban harus didasarkan pada fakta yang cukup, norma yang tepat, alasan yang dapat diuji dan tindakan yang proporsional. Apabila pelanggaran terbukti, pejabat yang berwenang dapat mempertimbangkan sanksi administratif secara khusus disediakan peraturan sektoral, seperti peringatan tertulis, penghentian kegiatan,

kewajiban pemenuhan persyaratan, pembatasan atau pencabutan persetujuan/perizinan, pemulihan kondisi, atau pembongkaran bagian yang melanggar apabila dasar hukumnya tersedia. Jenis sanksi tidak boleh dipilih secara otomatis; dasar pasal, kewenangan, tahapan dan hak pihak yang dikenai tindakan harus dijelaskan dalam analisis.

Teori Van Meter–Van Horn dan teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto tetap dapat digunakan sebagai teori sekunder untuk menerangkan faktor komunikasi, koordinasi antarinstansi, sumber daya, sikap pelaksana, kepatuhan masyarakat dan sarana pengawasan. Keduanya tidak menggantikan pengujian utama mengenai keabsahan tindakan pemerintahan berdasarkan kewenangan, prosedur, substansi dan AUPB.

C. PENUTUP

Berdasarkan hasil pembahasan mengenai perizinan perluasan Hotel Grand City Batu, dapat disimpulkan bahwa persoalan tersebut tidak hanya berkaitan dengan pemungutan retribusi daerah, tetapi juga dengan kesesuaian bangunan, pemanfaatan ruang, perlindungan sempadan sungai, serta tindakan Pemerintah Kota Batu dalam melakukan pengawasan dan penertiban. Atas dasar rumusan masalah yang telah dikemukakan, kesimpulan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pengaturan hukum mengenai perizinan perluasan Hotel Grand City Batu harus ditentukan berdasarkan jenis tindakan hukum dan waktu terjadinya peristiwa (tempus) serta dengan memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan. Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 9 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu mengatur aspek retribusi perizinan, sedangkan legalitas pembangunan dan perluasan bangunan harus memenuhi ketentuan sektoral mengenai bangunan gedung dan pemanfaatan ruang. Keberadaan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang diterbitkan pada tahun 2007 tidak serta-merta dapat dijadikan dasar untuk menyatakan bahwa seluruh perubahan dan perluasan bangunan telah memenuhi persyaratan hukum. Keabsahan perubahan dan perluasan tersebut tetap perlu dinilai berdasarkan cakupan izin, kesesuaian site plan, tata ruang, serta ketentuan mengenai pemanfaatan sempadan sungai. Penilaian terhadap izin awal tahun 2007 harus mengacu pada ketentuan yang berlaku ketika izin diterbitkan,

sedangkan perubahan atau perluasan bangunan harus diuji berdasarkan persyaratan hukum yang berlaku pada saat perubahan dilakukan, dengan tetap memperhatikan ketentuan peralihan yang relevan. Untuk tindakan yang dilakukan setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021, perlu diperiksa penerapan rezim Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) dan ketentuan peralihan dari rezim IMB. Pengujian kesesuaian pemanfaatan ruang juga harus memperhatikan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana diubah terakhir melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021, serta RTRW dan RDTR Kota Batu yang berlaku pada waktu dan lokasi kegiatan. Selain itu, keberadaan bangunan di kawasan Sungai Ledok perlu diuji berdasarkan ketentuan sempadan sungai, termasuk Peraturan Menteri PUPR No.28/PRT/M/2015, serta ketentuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup beserta peraturan pelaksananya. Oleh karenanya, legalitas perluasan tidak dapat dipastikan hanya berdasarkan keberadaan IMB tahun 2007 ataupun pembayaran retribusi. Kesimpulan mengenai sah atau tidaknya perluasan baru dapat ditetapkan setelah cakupan izin, perubahan fisik bangunan, kesesuaian site plan, ketentuan tata ruang, status sempadan sungai dan pemenuhan persetujuan atau dokumen lingkungan diverifikasi terhadap dokumen resmi. Perda Nomor 9 Tahun 2011 ditempatkan sebagai konteks historis pengaturan retribusi pada masa berlakunya, bukan sebagai dasar utama untuk menentukan legalitas substantif bangunan.

2. Keabsahan dan tindakan hukum Pemerintah Kota Batu dalam menangani perluasan Hotel Grand City Batu pada dasarnya telah ditunjukkan melalui mediasi, inspeksi, pemeriksaan dokumen dan rekomendasi penertiban. Namun, keberadaan kegiatan tersebut belum dengan sendirinya membuktikan bahwa seluruh tindakan pemerintah telah sah menurut hukum administrasi negara. Keabsahannya harus diuji berdasarkan sumber kewenangan pejabat atau instansi yang bertindak, pemenuhan prosedur, kesesuaian substansi keputusan atau tindakan dengan peraturan perundang-undangan, serta penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Mediasi dan inspeksi yang melibatkan DPRD perlu dibedakan dari tindakan administratif penegakan hukum oleh pejabat eksekutif atau instansi teknis yang berwenang.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjalankan fungsi pengawasan politik, sedangkan pemeriksaan teknis, penetapan kewajiban administratif dan pengenaan sanksi harus dilakukan oleh pejabat atau instansi yang memperoleh kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, hasil inspeksi atau rekomendasi DPRD dapat menjadi dasar untuk mendorong pemeriksaan dan tindak lanjut, tetapi tidak dengan sendirinya menggantikan keputusan administratif dari pejabat yang berwenang. Berdasarkan informasi yang tersedia dalam penelitian ini, belum cukup dasar untuk menyatakan bahwa seluruh unsur keabsahan tindakan Pemerintah Kota Batu telah terpenuhi ataupun bahwa seluruh tindak lanjut administratif telah dilaksanakan secara tuntas. Hasil pemeriksaan mengenai persoalan dokumen perizinan dan kesesuaian jembatan dengan site plan perlu ditindaklanjuti melalui verifikasi dokumen dan pemeriksaan teknis oleh instansi yang berwenang. Apabila pelanggaran terbukti, pemerintah perlu menetapkan tindak lanjut berdasarkan ketentuan yang berlaku, mulai dari permintaan pemenuhan atau perbaikan persyaratan, pemberian peringatan tertulis apabila memenuhi dasar hukumnya, hingga pengenaan sanksi administratif yang sesuai dengan jenis pelanggaran, kewenangan pejabat dan prosedur yang ditentukan peraturan perundang-undangan. Tindakan tersebut harus memenuhi prinsip legalitas, kecermatan, kepastian hukum, keterbukaan, ketidakberpihakan dan proporsionalitas sesuai AUPB. Efektivitas penanganan juga dipengaruhi oleh koordinasi antarinstansi, respons aparat, sarana pengawasan dan keterlibatan masyarakat. Dalam hal ini, teori Van Meter dan Van Horn dapat digunakan sebagai teori pendukung untuk menjelaskan hambatan implementasi kebijakan dan koordinasi antarorganisasi, sedangkan teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto membantu mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan penegakan hukum. Kedua teori tersebut tidak menggantikan pengujian keabsahan tindakan pemerintah berdasarkan kewenangan, prosedur, substansi dan AUPB. Oleh karena itu, tindak lanjut yang diperlukan meliputi verifikasi dokumen IMB/PBG beserta lampirannya, pencocokan kondisi fisik bangunan dengan site plan, pemeriksaan kesesuaian RTRW/RDTR,

penentuan status dan batas sempadan Sungai Ledok berdasarkan data teknis yang berwenang, serta pemeriksaan persetujuan atau dokumen lingkungan yang diwajibkan. Hasil verifikasi tersebut harus dituangkan dalam hasil pemeriksaan yang dapat dipertanggungjawabkan dan menjadi dasar bagi pejabat berwenang untuk menentukan tindakan korektif atau sanksi administratif secara sah, konsisten dan proporsional. Dengan demikian, penanganan perluasan Hotel Grand City Batu tidak berhenti pada mediasi, inspeksi, atau rekomendasi, tetapi diarahkan pada penyelesaian administratif yang memberikan kepastian hukum dan menjamin kepatuhan terhadap ketentuan bangunan gedung, penataan ruang, sempadan sungai dan perlindungan lingkungan hidup.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Hadjon, Philipus M. 2011. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press).

HR, Ridwan. 2016. *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada).

Suyanto. 2022. *Metode Penelitian Hukum, dalam Pengantar Penelitian Normatif, Empiris dan Gabungan*. (Gresik: UNIGRES Press).

Publikasi

Arief, Anggreany dan Hardianto Djanggih. *Implementasi Penarikan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan terhadap Realisasi Pendapatan Asli Daerah*. Jurnal Kertha Patrika. Vol.42. No.1 (2020).

BS, Samhan Nafi'. *Penegakan Hukum Administrasi dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia*. UNES Law Review. Vol.6. No.4 (2024).

Jayanti, Offi dan Suteki. *Bekerjanya Hukum Pendirian Bangunan di Garis Sempadan Sungai Babon*. Kanun: Jurnal Ilmu Hukum. Vol.22. No.2 (2020).

K., S. A. Ningrat Dwi Putri dan Rahayu Subekti. *Pengawasan dan Penertiban terhadap Bangunan Gedung di Kota Padang Panjang.* e-Journal Komunikasi Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha Program Studi Ilmu Hukum. Vol.5. No.3 (November 2022).

Sari, Ratna Puspita dan Amy Yayuk Sri Rahayu. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik*. PERSPEKTIF. Vol.10. No.1 (2021).

Syafrizal, Aries dan L. Syaidiman Marto. *Implementasi Kebijakan Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) di Kota Palembang*. Junaidi: Jurnal Ilmu Administrasi dan Informasi. Vol.1. No.1 (2021).

Karya Ilmiah

Imayati, Salfina Nur. 2023. *Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Batu terhadap Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu (Studi Kasus Perizinan Perluasan Pembangunan Hotel Grand City Batu)*. Skripsi. Malang: Universitas Islam Malang.

Website

BANGSAONLINE.com. *Ratusan Warga Sidomulyo Batu Demo Pihak Hotel Karena Somasi Kepala Desa*. diakses dari https://bangsaonline.com/berita/99171/ratusan-warga-sidomulyo-batu-demo-pihak-hotel-karena-somasi-kepala-desa,%20diakses%20pada%203%20oktober%202026. diakses pada 3 oktober 2026.

Malangpagi.com. *Sidak Hotel Grand City, DPRD Kota Batu Temukan Sejumlah Dugaan Pelanggaran*. diakses dari https://malangpagi.com/sidak-hotel-grand-city-dprd-kota-batu-temukan-sejumlah-dugaan-pelanggaran/. diakses pada 3 Oktober 2026.

MEMOonline.co.id. *Pemilik Hotel Grand City Batu Janji Cabut Somasi*. diakses dari https://www.memoonline.co.id/read/10898/20211216/183148/pemilik-hotel-grand-city-batu-janji-cabut-somasi/. diakses pada 3 Oktober 2026.

Patra Indonesia. *Hotel Berbintang Grand City Batu Dibangun di Atas Sungai*. diakses dari https://patraindonesia.com/hotel-berbintang-grand-city-batu-dibangun-di-atas-sungai/. diakses pada 3 Oktober 2026.

Porosinformatif Batu. *Ini Sikap Komisi A DPRD Kota Batu terhadap Bangunan Jembatan Hotel Grand City*. diakses dari https://porosinformatif.com/2021/12/17/ini-sikap-komisi-a-dprd-kota-batu-terhadap-bangunan-jembatan-hotel-grand-city/. diakses pada 3 Oktober 2026.

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4247.

Undang-Undang 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725.

Undang-Undang 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049.

Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059.

Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau.

Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 9 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu.