



## Penegakan Hukum Administrasi Dalam Sengketa Kepemilikan Rumah Toko

Jacky Alko Lazarus Matuankotta<sup>1\*</sup>, Renny Heronia Nendissa<sup>2</sup>, Erick Stenly Holle<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia  
E-mail: jackymatuanakotta@gmail.com

### Info Artikel

#### Keywords:

Administrative law enforcement; ownership disputes, shophouse.

#### Kata Kunci:

Penegakan Hukum Administrasi; Sengketa Kepemilikan; Rumah Toko.

### Abstract

Article 28D paragraph (1) of the 1945 Republic of Indonesia Constitution states that: "Everyone has the right to recognition, guarantees, protection and certainty of fair law and equal treatment before the law." However, the reality in the field often does not match the ideality of the law. The decision of the Ambon City Government not to extend building rights the shophouse in Ambon Plaza was made without a clear reason, thus creating legal uncertainty.

The problem to be discussed by the author is to analyze the forms of administrative law enforcement and the legal consequences of the government not enforcing administrative law in shophouse ownership disputes.

This study uses the Normative Juridical method, with an approach to statutory regulations, and a conceptual approach..

The results of the study indicate that the forms of administrative law enforcement that can be applied in shophouse ownership disputes consist of two main categories, namely through administrative instruments and administrative sanctions..

### Abstrak

Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum." Namun Realitas dilapangan sering kali tidak sesuai dengan idealitas hukum tersebut. Keputusan Pemerintah kota Ambon untuk tidak memperpanjang Hak Guna Bangunan rumah toko di Ambon Plaza dilakukan tanpa alasan yang jelas sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. .

Masalah yang akan dibahas oleh penulis adalah untuk menganalisis bentuk-bentuk penegakan hukum administrasi

dalam sengketa kepemilikan rumah toko.

Penelitian ini menggunakan metode Yuridis Normatif, dengan pendekatan terhadap peraturan perundang-undangan, dan pendekatan konseptual.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk-bentuk penegakan hukum administrasi yang dapat diterapkan dalam sengketa kepemilikan rumah toko terdiri dari dua kategori utama, yaitu melalui instrumen administratif dan sanksi administratif.

## A. PENDAHULUAN

Administrasi (*Administrare*), meliputi dua hal, pertama melakukan kegiatan mencatat, dan Kedua, mereka atau kompleksistik jabatan yang melangsungkan kegiatan pencatat termasuk pada poin pertama. Dalam bahasa Belanda untuk Hukum Administrasi Negara dikenal dengan tiga istilah, yaitu *Bestuursrecht*, *Administratiefrecht*, serta *Statikaatsrecht in engere zin*. Sedangkan dalam bahasa Inggris: Hukum Administrasi disebut dengan *Administrative Law*, Prancis: Hukum Administrasi disebut dengan *Droit Administratif*, Jerman: Hukum Administrasi disebut *mit Verwaltungsrecht*.<sup>1</sup>

Hukum Administrasi Negara merupakan ajaran penghubung antara subjek yaitu Hukum Tata Negara dan Negara serta Organisasi Jabatan. Dengan objek yaitu masyarakat dalam suatu hidup bersama “*een gegeven samenleving*”.<sup>2</sup>

Dengan demikian Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara selalu disamakan karena keduanya tidak bisa dilepas-pisahkan sebagai suatu kesatuan.

Hukum Administrasi Negara pada dasarnya adalah hukum yang mengatur hubungan antara warga negara dengan negara, juga mengurus, mendistribusikan serta mengelola sumber daya untuk menciptakan kesejahteraan. Dari hal tersebut, seorang pemerintahan bisa dikatakan kuat jika ia dapat memenuhi hak-hak rakyatnya., yaitu:

1. Sebagian kecil membatasi kemerdekaan penggunaan wewenang administrasi negara.
2. Sebagian besar meletakkan beban-beban dan kewajiban-kewajiban kepada yang diperintah.<sup>3</sup>

Negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), apakah dapat dikualifikasikan sebagai negara hukum? Memang sebelum amandemen, UUD NRI 1945 berbeda dengan dua konstitusi lainnya yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950, yang dalam mukadimah ataupun batang tubuhnya, menegaskan secara eksplisit bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum yang demokratis, sedangkan dalam UUD NRI 1945 penegasan itu tidak ada, akan tetapi setelah amandemen ketiga menjadikan pasal 1 berbunyi:

1. Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik.
2. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-

<sup>1</sup> Willy D.S Voll. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, 2013, hal. 4.

<sup>2</sup> Logemann, *Over de Theori van Stellig Staatsrecht*, Penerbit dan Percetakan Saksama, 1954

<sup>3</sup> Cornelis Van Vollenhoven, *Van Vollenhoven on Indonesian Adat Law*, Martinus Nijhoff, 1972

Undang Dasar.

### 3. Negara Indonesia adalah negara hukum.

Walau demikian semenjak Orde Baru, berlaku bahwa negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 adalah sebuah model negara hukum, meskipun dengan ciri khasnya yang bercorak ke-Indonesian. Para bapak bangsa telah mengkonsepsikan bahwa Republik Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum, negara yang demokratis (berkedaulatan rakyat), berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dan berkeadilan sosial.

Perumusan yang dipakai oleh pembentuk UUD NRI 1945 yaitu “Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum” dengan rumusan “*rechtstaat*” di antara dua tanda kutip. Menurut Padmo Wahjono, pola yang diambil tidak menyimpang dari konsep negara hukum, namun dikondisikan dengan situasi Indonesia atau digunakan dengan pandangan negara kita.<sup>4</sup>

Pada simposium di Universitas Indonesia pada tahun 1966 dengan agenda pembahasan Indonesia Negara Hukum, disepakati sebuah kesimpulan bahwa: “Negara Indonesia adalah suatu negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara yang mencerminkan jiwa bangsa Indonesia harus menjiwai semua peraturan hukum dan pelaksanaannya. Dalam negara Indonesia, di mana falsafah Pancasila begitu meresap, hingga negara kita dapat dinamakan negara Pancasila, asas kekeluargaan merupakan titik tolak kehidupan kemasyarakatan.”<sup>5</sup>

Secara realitas baik hukum maupun kekuasaan saling mempengaruhi, namun yang perlu diperhatikan bahwa hukum *versus* kekuasaan jika diperhadapkan pada negara demokrasi Pancasila, maka secara yuridis baik Pembukaan maupun Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 telah menegaskan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat atau disebut dengan kedaulatan rakyat, sebagai pemegang kekuasaan tertinggi bahkan Pancasila sebagai Landasan Filsafat Bangsa dan Negara menjiwai seluruh aspek hukum dan kekuasaan itu sendiri dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>6</sup>

Konsep rumah toko di Indonesia memiliki akar sejarah yang dapat ditelusuri kembali ke zaman pemerintahan Kolonial Belanda, terutama di daerah pecinan. Saat itu, komunitas Tionghoa mengadopsi gaya arsitektur tertentu yang memungkinkan mereka untuk menjalankan bisnis dan tinggal di tempat yang sama. Model ini sangat populer dan terus berlanjut hingga hari ini karena memudahkan pedagang untuk berbisnis tanpa harus pindah ke area yang berbeda. Akhirnya, pola bangunan jenis ini menyebar ke berbagai daerah di Indonesia dan penduduk menerimanya sebagai alternatif utama untuk memenuhi kebutuhan ganda ruang kerja dan ruang tinggal.<sup>7</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1960) berperan sebagai regulasi utama yang mengatur segala aspek pertanahan di Indonesia, termasuk kepemilikan bangunan yang berdiri di atasnya, seperti rumah toko. Status hukum tanah menjadi faktor krusial yang memengaruhi legalitas kepemilikan bangunan serta hak-hak yang melekat padanya.

---

<sup>4</sup> Padmo Wahjono, 1983, *Indonesia Negara Berdasarkan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 7.

<sup>5</sup> FHIKP UI, Simposium Indonesia Negara Hukum, 1966, Jakarta, hlm. 159.

<sup>6</sup> Renny Heronia Nendissa. Implikasi Hukum versus Kekuasaan Bagi Negara Demokrasi Pancasila. <https://fh.unpatti.ac.id/implikasi-hukum-versus-kekuasaan-bagi-negara-demokrasi-pancasila/>

<sup>7</sup> Johannes Widodo, *The Chinese Diaspora's Urban Morphology and Architecture in Indonesia: Twin-Houses as a Cultural Paradigm*, *Journal of Southeast Asian Architecture*, vol. 7, no. 1, 2018, pp. 15-33.

Dengan adanya ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1960, kepemilikan rumah toko dapat memiliki dasar hukum yang jelas, sehingga memberikan kepastian bagi pemilik dan pihak-pihak terkait.<sup>8</sup>

Bangunan Ambon Plaza yang mempunyai lima lantai telah dibuka sejak tahun 1995. Pemerintah Kota Ambon sebagai pemilik aset melakukan kerja sama dengan PT Modern Multiguna sebagai pengembang. Pengelolaan gedung Ambon Plaza diserahkan kembali kepada Pemerintah Kota Ambon karena Hak Guna Bangunan (HGB) sudah selesai, karena tanah tempat berdirinya gedung Ambon Plaza adalah milik negara.

Meskipun pengelola bangunan tetap ada pada PT Modern Multiguna, namun tanahnya adalah milik pemerintah. Seluruh ruko yang di dalam Ambon Plaza akan diserahkan kepada Pemerintah Kota Ambon dan tidak boleh ada jual beli. Namun, PT Modern Multiguna menyuruh tiga orang untuk melakukan penggembokan pintu di sejumlah ruko serta menempelkan selebar kertas yang berisi pemberitahuan.

Kasus alih kepemilikan gedung Ambon Plaza dari pihak pengembang kepada pemilik aset seharusnya menjadi perhatian khusus dari pemerintah daerah dalam bentuk kebijakan dan penegakan hukumnya. Ambon Plaza punya peran penting dalam siklus perputaran ekonomi dan memajukan UMKM baik yang ada di sekitar lokasi maupun diseluruh Kota Ambon.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan yang akan dibahas adalah: apa saja bentuk-bentuk penegakan hukum administrasi yang dalam sengketa kepemilikan rumah took.

## **B. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yuridis normatif adalah menelaah sumber perpustakaan atau data sekunder dengan cara dilakukannya penelitian hukum perpustakaan. Untuk menganalisis dan membahas masalah ini digunakan metodologi penelitian hukum normatif (disebut juga metode penelitian yuridis normatif).<sup>9</sup> Penulis menggunakan metode yuridis normatif dalam penulisan ini. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan Konseptual (*conseptual approach*). Menurut Peter Mahmud Marzuki,<sup>10</sup> Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum. Sedangkan pendekatan Konseptual dilakukan dengan mengidentifikasi dan memahami segala konsep-konsep hukum yang ditemukan dalam doktrin-doktrin maupun pandangan-pandangan para sarjana.

## **C. PEMBAHASAN**

### **1. Bentuk-Bentuk Penegakan Hukum Administrasi Dalam Sengketa Kepemilikan Rumah Toko**

#### **a. Penegakan Hukum Melalui Instrumen Administratif**

Penanganan sengketa kepemilikan aset negara, khususnya yang dikelola oleh pemerintah daerah, membutuhkan strategi penegakan hukum administrasi yang menyeluruh serta terintegrasi dengan berbagai perangkat hukum yang berlaku.

---

<sup>8</sup> Boedi Harsono, 2018, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Universitas Trisakti, Jakarta, hlm. 256-258.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, “*Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*”, (Jakarta: Raja Grafindo, 2003), hal. 13.

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Penerbit Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, hal.133.

Setiap konflik kepemilikan aset memerlukan pemahaman yang mendalam terhadap status hukum aset tersebut, dasar penguasaan atau pengelolaan oleh pemerintah, serta peran lembaga-lembaga terkait dalam proses administrasi. Penegakan hukum tidak dapat dilepaskan dari prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, termasuk akuntabilitas, transparansi, dan kepastian hukum.

Kehadiran pihak ketiga sebagai pengelola atau pengguna aset menambah kompleksitas permasalahan hukum administrasi yang dihadapi. Tidak semua sengketa dapat diselesaikan melalui jalur administratif biasa karena keterlibatan pihak swasta atau entitas non-pemerintah seringkali memunculkan tumpang tindih antara kewenangan administratif dan aspek perdata. Oleh karena itu, diperlukan pemilihan instrumen hukum administrasi yang paling sesuai, baik dalam bentuk peringatan tertulis, pembatalan izin, evaluasi kontrak kerja sama, maupun penerbitan keputusan tata usaha negara yang berlandaskan asas keadilan dan proporsionalitas.

Beragam instrumen penegakan hukum administrasi dapat diterapkan dalam menyelesaikan sengketa kepemilikan rumah toko, tergantung pada bentuk hubungan hukum yang terjalin antara para pihak yang terlibat. Apabila rumah toko tersebut secara hukum merupakan aset milik pemerintah daerah, tetapi pengelolaannya dilimpahkan kepada pihak swasta, maka diperlukan langkah-langkah administratif yang tepat sasaran dan berorientasi pada kepastian hukum. Instrumen yang relevan dalam konteks ini meliputi tindakan pengawasan yang dilakukan secara periodik terhadap aktivitas pengelolaan, peninjauan ulang terhadap perjanjian kerja sama atau kontrak pemanfaatan aset, serta penerapan bentuk pertanggungjawaban administratif apabila ditemukan pelanggaran terhadap ketentuan yang telah disepakati.<sup>11</sup>

Keberadaan mekanisme instrumen administratif tidak hanya memberi landasan bagi pemerintah daerah dalam menjaga kontrol atas aset miliknya, tetapi juga menciptakan ruang perlindungan bagi pihak ketiga yang beritikad baik dalam melaksanakan kewajibannya. Tindakan administratif seperti pencabutan izin, teguran tertulis, atau pembekuan hak pengelolaan dapat digunakan secara proporsional untuk menegakkan kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang berlaku. Dengan demikian, keberlangsungan pengelolaan rumah toko dapat dijaga tanpa mengabaikan prinsip keadilan dan akuntabilitas dalam administrasi pemerintahan.

Sengketa kepemilikan rumah toko di Ambon Plaza mencerminkan dinamika hukum yang kompleks, di mana status aset sebagai milik Pemerintah Kota Ambon dikaitkan dengan skema pengelolaan oleh pihak ketiga, yakni PT Modern Multiguna. Konfigurasi hukum seperti ini memperlihatkan adanya pemisahan antara kepemilikan dan pengelolaan, yang dalam praktiknya kerap menimbulkan ambiguitas dalam hal tanggung jawab hukum dan kewenangan administratif. Ketidakhadiran keputusan tata usaha negara sebagai dasar formil dalam relasi hukum tersebut menghambat proses penyelesaian melalui jalur peradilan administrasi, karena tidak tersedia objek sengketa yang secara normatif dapat diuji oleh peradilan.

---

<sup>11</sup> Indroharto, 2004, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 134.

Situasi ini menuntut pendekatan alternatif dalam penegakan hukum administrasi yang tidak semata-mata bergantung pada keberadaan keputusan formal. Pemerintah daerah dapat mengoptimalkan kewenangan administratifnya melalui evaluasi perjanjian kerja sama, audit pengelolaan aset, serta penerapan prinsip-prinsip kepatutan dan kepentingan umum. Selain itu, penyelesaian sengketa dapat diarahkan pada proses mediasi atau renegotiasi kontrak yang bertujuan menyeimbangkan kembali hak dan kewajiban para pihak. Pendekatan semacam ini tidak hanya bertujuan menegakkan aturan, tetapi juga menjaga stabilitas pemanfaatan aset daerah dan kepercayaan publik terhadap tata kelola pemerintahan.

Ketiadaan jalur upaya administratif formal dalam sengketa kepemilikan rumah toko di Ambon Plaza tidak serta-merta menutup ruang bagi penerapan hukum administrasi. Meskipun tidak tersedia keputusan tata usaha negara sebagai objek gugatan, pemerintah tetap memiliki kewenangan untuk menegakkan aturan melalui serangkaian mekanisme internal yang bersifat administratif. Pengawasan terhadap pelaksanaan kontrak kerja sama pengelolaan aset menjadi salah satu instrumen utama yang dapat digunakan untuk memastikan bahwa pengelola menjalankan tanggung jawabnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Evaluasi berkala terhadap kinerja pengelola aset termasuk pemenuhan aspek legal, teknis, dan administratif, dapat menjadi dasar untuk mengambil langkah korektif. Jika ditemukan pelanggaran, pemerintah daerah berwenang menerapkan sanksi administratif seperti teguran tertulis, pencabutan hak pengelolaan, atau pembatalan kerja sama. Instrumen-instrumen tersebut tidak hanya memperkuat fungsi kontrol dan pengaturan oleh Pemerintah Kota Ambon, tetapi juga berperan dalam menjaga akuntabilitas dan keberlanjutan pengelolaan aset daerah demi kepentingan publik.

Keterbatasan dalam penerapan upaya administratif pada sengketa kepemilikan rumah toko di Ambon Plaza menuntut diterapkannya strategi penyelesaian yang lebih adaptif terhadap kompleksitas hubungan para pihak. Dalam situasi di mana jalur administratif tidak memberikan ruang penyelesaian yang memadai, alternatif penyelesaian sengketa di luar peradilan seperti mediasi menjadi opsi yang relevan. Melalui mekanisme ini, dialog terbuka antara Pemerintah Kota Ambon sebagai pemilik aset, PT Modern Multiguna sebagai pengelola, dan para pedagang yang mengklaim kepemilikan dapat difasilitasi secara netral dan konstruktif

#### **b. Penegakan Hukum Melalui Sanksi Administratif**

Penerapan sanksi administratif merupakan bentuk penegakan hukum yang menitikberatkan pada respons langsung terhadap pelanggaran terhadap ketentuan administratif. Instrumen ini memberikan kewenangan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menjatuhkan tindakan korektif secara sepihak tanpa harus melalui proses peradilan. Dalam konteks pengelolaan aset milik daerah, seperti rumah toko yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Ambon, sanksi administratif berfungsi sebagai alat regulatif yang efektif guna menjaga disiplin hukum dan akuntabilitas para pengelola.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 245.

Sanksi administratif memiliki sejumlah karakteristik penting yang harus diperhatikan:<sup>13</sup>

- a. sanksi ini dijatuhkan langsung oleh pejabat atau lembaga pemerintah tanpa memerlukan proses peradilan. Hal tersebut menjadikan mekanisme penerapan sanksi administratif lebih cepat serta efisien, baik dari segi waktu maupun biaya, dibandingkan dengan sanksi yang melibatkan pengadilan.
- b. sanksi administratif dapat memiliki sifat yang beragam, yakni sebagai tindakan pencegahan (preventif), pemulihan keadaan (reparatoir), maupun pemberian hukuman (punitif). Seiring perkembangan hukum administrasi, sifat punitif dari sanksi ini semakin menonjol, sehingga memunculkan perdebatan mengenai batas yang jelas antara sanksi administratif dan sanksi pidana.
- c. esensi utama dari penerapan sanksi administratif adalah untuk memastikan bahwa ketentuan hukum tetap dipatuhi. Fokus utamanya bukanlah semata-mata memberikan hukuman kepada pelanggar, melainkan mengembalikan kondisi kepatuhan terhadap norma hukum yang berlaku demi terciptanya ketertiban dalam administrasi pemerintahan.

Penerapan sanksi administratif dikenal dalam berbagai bentuk seperti peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, pencabutan izin, denda administratif, hingga pembekuan atau pembubaran badan hukum.

Keunggulan utama dari mekanisme ini terletak pada sifatnya yang cepat, efisien, dan operasional, sehingga pemerintah daerah dapat segera mengambil langkah penindakan ketika ditemukan penyimpangan dalam pengelolaan aset. Sanksi dapat berupa teguran tertulis, pembekuan sementara hak pengelolaan, hingga pemutusan kontrak kerja sama apabila pelanggaran bersifat berat atau berulang. Dengan memanfaatkan instrumen ini secara proporsional dan berlandaskan asas-asas umum pemerintahan yang baik, pemerintah daerah dapat memastikan bahwa aset publik tetap dikelola secara transparan, bertanggung jawab, dan sesuai dengan tujuan pelayanan masyarakat.

Salah satu contoh konkret penerapan sanksi administratif dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 76 dan 78, yang mengatur mekanisme sanksi administratif secara menyeluruh dalam penegakan hukum lingkungan. Selain itu, regulasi lainnya seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan juga secara rinci mengadopsi sanksi administratif sebagai bagian dari sistem pengawasan dan penegakan hukum di sektor masing-masing.

Karakteristik sanksi administratif membedakannya secara tegas dari sanksi pidana dan perdata. Tujuan utama dari sanksi administratif bukanlah penghukuman atau kompensasi, melainkan pemulihan tata tertib administrasi serta pencegahan terhadap pelanggaran serupa di masa mendatang. Dengan sifatnya yang korektif dan preventif, sanksi ini dirancang untuk menegakkan kepatuhan terhadap norma-norma hukum administrasi tanpa harus melalui mekanisme peradilan, sehingga lebih cepat dan efisien. Hal ini menjadikan sanksi administratif sebagai instrumen penting dalam menjaga akuntabilitas pengelolaan aset daerah

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 301-302.

serta memastikan bahwa setiap pihak yang terlibat bertindak sesuai dengan kerangka hukum yang berlaku.

Sanksi administratif berpotensi menjadi solusi yang efektif untuk mengurangi ketergantungan pada sistem peradilan pidana yang semakin sarat beban. Dengan mengembangkan sanksi administratif yang lebih adil, proporsional, dan berbasis prinsip keadilan restoratif, diharapkan sistem penegakan hukum di Indonesia dapat berjalan lebih efisien, responsif, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta perkembangan zaman.

### **c. Penegakan Hukum Administrasi Dalam Sengketa Kepemilikan Rumah Toko**

Sengketa kepemilikan atas kompleks komersial Ambon Plaza yang terjadi pada tahun 2024 mencerminkan kerumitan aspek hukum dalam pengelolaan properti komersial di Indonesia. Perselisihan ini mencuat ketika PT Moderen Multi Guna (MMG), selaku pengelola Ambon Plaza, mengumumkan bahwa kontrak sewa gedung akan berakhir pada tanggal 6 Juli 2024. Seiring dengan itu, MMG meminta agar para pedagang segera mengosongkan kios mereka. Namun, pernyataan tersebut langsung mendapatkan penolakan keras dari para pedagang yang menggandeng Kantor Advokat Sunardiyanto dan Partners sebagai kuasa hukum. Mereka menegaskan bahwa akan menempuh upaya hukum guna mempertahankan hak mereka.

Penolakan tersebut dilandasi pada klaim kepemilikan sah atas satuan rumah susun (sarusun) yang dimiliki oleh para pedagang, dengan sertifikat hak milik (SHM) yang masih aktif dan secara hukum tidak dapat dibatalkan secara sepihak. Dalam pembelaannya, kuasa hukum pedagang mengacu pada ketentuan dalam Undang-Undang Cipta Kerja serta Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021, yang menegaskan bahwa status kepemilikan sarusun bersifat horizontal, bukan vertikal. Dengan demikian, habisnya masa berlaku Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah tersebut tidak serta-merta menggugurkan hak kepemilikan individu atas unit-unit kios.

Selain mempertanyakan legitimasi keputusan hubungan sewa oleh pengelola, kuasa hukum juga menyoroti kurangnya transparansi dalam nota kesepahaman (MoU) antara Pemerintah Kota Ambon dan PT MMG. H. Adam Hadiba dan Sunardiyanto, sebagai bagian dari tim advokasi pedagang, mengkritik keras kebijakan sepihak terkait kenaikan harga sewa yang dinilai mencekik para pelaku usaha kecil di dalam gedung tersebut. Mereka juga mengangkat isu hukum mengenai validitas sertifikat kepemilikan kios yang berdiri di atas HGB, serta mempertanyakan tanggung jawab pemerintah dalam menjaga kelangsungan hak-hak tersebut.

Sebagai respons terhadap kebuntuan negosiasi, tim kuasa hukum telah mengajukan gugatan resmi ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Ambon, yang tercatat dalam perkara nomor 20/G/TF/2024/PTUN-Ambon. Gugatan ini diarahkan kepada Pemerintah Kota Ambon dan pihak ketiga terkait, dengan tuntutan agar Pemkot memberikan rekomendasi perpanjangan HGB kepada seluruh pemilik kios. Selain itu, kasus ini juga telah dilaporkan ke Kepolisian Daerah Maluku guna mengkaji apakah ada unsur pelanggaran hukum dalam proses pengelolaan aset Ambon Plaza.



Penerapan sanksi administratif dalam konteks sengketa kepemilikan rumah toko di Ambon Plaza harus didahului dengan proses identifikasi pelanggaran secara objektif dan terukur. Langkah ini mencakup penelaahan atas pelaksanaan kontrak pengelolaan yang dijalankan oleh PT Modern Multiguna sebagai pihak pengelola, termasuk sejauh mana ketentuan kontraktual dipatuhi, dan apakah terdapat penyimpangan dalam penggunaan aset. Pelanggaran dapat berbentuk pengabaian terhadap klausul kewajiban administratif, pemanfaatan rumah toko di luar peruntukan yang telah disepakati, atau tindakan lain yang berdampak negatif terhadap posisi hukum dan kepentingan Pemerintah Kota Ambon sebagai pemilik sah aset tersebut.

Sanksi administratif dapat dimanfaatkan sebagai sarana preventif dalam membangun sistem pengelolaan aset yang tertib, transparan, dan akuntabel. Dengan menjadikan sanksi sebagai bagian dari sistem kontrol yang menyeluruh, pemerintah daerah dapat menciptakan mekanisme yang mampu mencegah terulangnya sengketa serupa di kemudian hari. Upaya ini perlu didukung oleh penyusunan regulasi teknis yang jelas, peningkatan kapasitas pengawasan, serta dokumentasi yang tertib atas setiap proses kerja sama pengelolaan aset. Melalui pendekatan ini, sanksi administratif tidak hanya menjadi alat penegakan hukum, tetapi juga instrumen reformasi dalam tata kelola aset daerah.

Kasus Ambon Plaza mencerminkan persoalan struktural dalam sistem hukum properti di Indonesia, yang masih menghadapi tantangan dalam hal konsistensi dan perlindungan hukum terhadap pemilik properti. Sengketa ini berpotensi menjadi yurisprudensi penting yang dapat dijadikan acuan dalam menangani konflik serupa di kemudian hari. Oleh karena itu, harmonisasi antara regulasi lama dan baru serta perlindungan atas hak kepemilikan dalam konteks komersial menjadi keharusan agar tidak terjadi ketidakpastian hukum yang merugikan masyarakat pelaku usaha.

#### **D. PENUTUP**

Kerangka Hukum Administrasi Negara telah menyediakan berbagai bentuk instrumen penegakan hukum untuk menyelesaikan sengketa kepemilikan rumah toko, yang mencakup mekanisme preventif melalui sistem perizinan dan mekanisme represif melalui berbagai jenis sanksi administratif. Instrumen-instrumen ini diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang membentuk sistem hukum yang komprehensif, namun implementasinya masih menghadapi kendala signifikan dalam hal koordinasi antar instansi, harmonisasi regulasi, dan efektivitas pengawasan.

Efektivitas penegakan hukum administrasi dalam sengketa kepemilikan ruko sangat bergantung pada konsistensi penerapan, kecepatan proses, dan keadilan dalam perlakuan. Meskipun telah terdapat kerangka hukum yang memadai, implementasinya masih perlu diperkuat melalui peningkatan kapasitas aparatur, harmonisasi regulasi, dan pengembangan mekanisme alternatif penyelesaian sengketa yang lebih responsif terhadap kebutuhan para pihak yang bersengketa.

Berdasarkan temuan penelitian, direkomendasikan perlunya harmonisasi regulasi di tingkat pusat dan daerah untuk mengurangi konflik normatif dan ketidakpastian hukum dalam penyelesaian sengketa kepemilikan rumah toko. Peningkatan koordinasi antar instansi melalui pembentukan mekanisme koordinasi yang jelas dan terintegrasi juga menjadi kebutuhan mendesak untuk meningkatkan efisiensi proses penyelesaian sengketa.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- [1] Boedi Harsono. (2018). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Universitas Trisakti.
- [2] Cornelis Van Vollenhoven. (1972). *Van Vollenhoven on Indonesian adat law*. Martinus Nijhoff.
- [3] Indroharto. (2004). *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Sinar Harapan.
- [4] Logemann. (1954). *Over de theori van stellig staatsrecht*. Penerbit dan Percetakan Saksama.
- [5] Padmo Wahjono. (1983). *Indonesia negara berdasarkan hukum*. Ghalia Indonesia.
- [6] Hadjon, P. M., et al. (2011). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- [7] Nendissa, R. H., & Holle, E. S. (2023). *Hukum kewenangan*. Pattimura University Press.
- [8] Marzuki, P. M. (2014). *Penelitian hukum*. Prenadamedia Group.
- [9] Voll, W. D. S. (2013). *Dasar-dasar ilmu hukum administrasi negara*. Sinar Grafika.
- [10] Soekanto, S., & Mahmudji, S. (2003). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Raja Grafindo.

### Jurnal

- [1] Aminuddin, M. (2019). Penegakan hukum administrasi dalam pengelolaan aset daerah. *Jurnal Hukum Administrasi*, 12(2), 45–62.

- [2] Bagir Manan. (2000, Mei 13). *Wewenang provinsi, kabupaten, dan kota dalam rangka otonomi daerah*. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung.
- [3] Hartono, S. (2020). Tanggung jawab pemerintah daerah dalam pengelolaan barang milik daerah. *Jurnal Kebijakan Publik*, 8(1), 78–95.
- [4] Widodo, J. (n.d.). The Chinese diaspora's urban morphology and architecture in Indonesia: Twin-houses as a cultural paradigm. *Journal of Southeast Asian Architecture*.
- [5] Kusuma, A. B. (2021). Efektivitas sanksi administrasi dalam penegakan hukum administrasi. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 51(3), 123–140.
- [6] Prasetyo, D. (2019). Instrumen hukum administrasi dalam pengelolaan aset negara. *Jurnal Administrasi Publik*, 15(2), 201–218.
- [7] Rahman, F. (2020). Mekanisme penyelesaian sengketa administrasi dalam pengelolaan aset daerah. *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, 7(1), 34–51.
- [8] Nendissa, R. H. (n.d.). *Implikasi hukum versus kekuasaan bagi negara demokrasi Pancasila*. Fakultas Hukum Universitas Pattimura.