

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENERTIBAN
BANGUNAN KOMERSIAL TERBENGKALAI BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN
RUANG DALAM PERSPEKTIF *SIYASAH DUSTURIYAH*
(Studi Kasus di Kota Kediri)**

SKRIPSI

OLEH:

IRCHAM HABIBI ARIFIN

NIM. 220203110068



PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (*SIYASAH*)

FAKULTAS SYARIAH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK

IBRAHIM MALANG

2026

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENERTIBAN
BANGUNAN KOMERSIAL TERBENGKALAI BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN
RUANG DALAM PERSPEKTIF *SIYASAH DUSTURIYAH*
(Studi Kasus di Kota Kediri)**

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Strata
Satu Hukum (S.H.) dalam Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*)

OLEH:

IRCHAM HABIBI ARIFIN

NIM 220203110068



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (*SIYASAH*)
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG**

2026

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah,

Pernyataan ini dibuat sebagai bentuk kesadaran dan tanggung jawab penulis terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, penulis menyatakan bahwa Skripsi berjudul:

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENERTIBAN
BANGUNAN KOMERSIAL TERBENGKALAI BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN
RUANG DALAM PERSPEKTIF *SIYASAH DUSTURIYAH*
(Studi Kasus di Kota Kediri)**

Merupakan hasil karya ilmiah yang disusun secara mandiri, mengikuti kaidah penulisan ilmiah yang berlaku dan dapat dipertanggungjawabkan. Apabila di kemudian hari terbukti bahwa skripsi ini mengandung plagiasi, baik sebagian maupun keseluruhan, maka skripsi ini sebagai syarat memperoleh gelar sarjana dinyatakan tidak sah secara hukum akademik.

Malang, 21 Mei 2026

Penulis,



Ircham Habibi Arifin
NIM. 220203110068

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi Skripsi Saudara Irham Habibi Arifin, NIM 2202023110068, Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENERTIBAN
BANGUNAN KOMERSIAL TERBENGKALAI BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN
RUANG DALAM PERSPEKTIF *SIYASAH DUSTURIYAH*
(Studi Kasus di Kota Kediri)**

Maka pembimbing menyatakan bahwa Skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji oleh Majelis Dewan Penguji.

Malang, 21 Mei 2026

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Hukum Tata Negara (*Siyasah*)



Dr. H. Musleh Harry, S.H., M.Hum.
NIP 19680710199901002

Dosen Pembimbing



Abdul Kadir, S.H.I., M.H.
NIP 198207112023211015



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
FAKULTAS SYARIAH

Jalan Gajayana 50 Malang Telepon (0341) 559399 Faksimile (0341) 559399
Website : <https://syariah.uin-malang.ac.id> E-mail : syariah@uin-malang.ac.id

BUKTI KONSULTASI

Nama : Ircham Habibi Arifin
NIM : 220203110068
Program Studi : Hukum Tata Negara (*Siyasah*)
Dosen Pembimbing : Abdul Kadir, S.HI., M.H.
Judul Skripsi : Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penertiban Bangunan Komersial Terbengkalai Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Dalam Perspektif *Siyasah Dusturiyah* (Studi Kasus Di Kota Kediri)

No	Hari/Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1	Senin, 06 Oktober 2025	Revisi Judul dan pengarahan penelitian	
2	Jum'at, 10 Oktober 2025	Latar belakang, rumusan masalah, batasan masalah	
3	Jum'at, 27 Februari 2026	Kerangka teori dan metpen	
4	Senin, 02 Maret 2026	ACC Proposal	
5	Senin, 30 Maret 2026	Revisi BAB 1 dan perbaikan rumusan masalah	
6	Kamis, 02 April 2026	Pembahasan Rumusan masalah 1	
7	Senin, 13 April 2026	Pembahasan Rumusan masalah 2	
8	Jum'at, 17 April 2026	Pengarahan BAB 4	
9	Kamis, 30 April 2026	Revisi BAB 3	
10	Senin, 25 Mei 2026	ACC Skripsi	

Malang, 21 Mei 2026

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Hukum Tata Negara (*Siyasah*)

Dr. Musleh Harry, S.H., M.Hum.
NIP. 196807101999031002

KETERANGAN PENGESAHAN SKRIPSI

Dewan Penguji Skripsi Saudara Irham Habibi Arifin, NIM 220203110068, Mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan judul:

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENERTIBAN
BANGUNAN KOMERSIAL TERBENGKALAI BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN
RUANG DALAM PERSPEKTIF *SIYASAH DUSTURIYAH*
(Studi Kasus di Kota Kediri)**

Telah dinyatakan LULUS dengan nilai: A
Dosen Penguji:

1. Khairul Umam, M.HI.
NIP.199003312018011001
2. Abdul Kadir, S.HI., M.H.
NIP.198207112023211015
3. Dr. M. Aunul Hakim, S.Ag., M.H.
NIP.196509192000031001

(.....)
Ketua

(.....)
Sekretaris

(.....)
Penguji Utama



Malang, 16 Juni 2026
Dekan Fakultas Syari'ah,

Prof. Dr. Hj. Umi Sumbulah, M.Ag.
NIP 19710826199032002

MOTTO

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ

أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat."

(QS. An-Nisa' [4]: 58)

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas segala rahmat, hidayah, dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penertiban Bangunan Komersial Terbengkalai Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Dalam Perspektif *Siyasah Dusturiyah* (Studi Kasus Di Kota Kediri)” dengan baik. Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

Penulis menyadari bahwa penyelesaian skripsi ini tidak lepas dari bantuan, bimbingan, dukungan, dan doa dari berbagai pihak. Oleh karena itu, melalui kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaannya yang sebesar-besarnya kepada :

1. Prof. Dr. Hj. Ilfi Nur Diana, M.Si., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Prof. Dr. Hj. Umi Sumbulah, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Dr. Musleh Harry, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

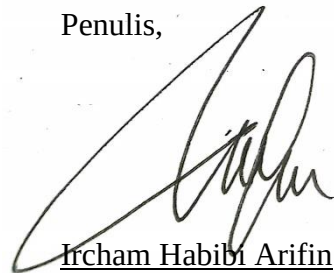
4. Abdul Kadir, S.HI., M.H., selaku Dosen Pembimbing yang telah banyak meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran dalam membantu penulis menyelesaikan tugas akhir dengan baik. Semoga beliau senantiasa dikelilingi keberkahan.
5. Segenap Dosen Penguji Skripsi Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, penulis sangat menghargai waktu, perhatian, dan masukan berharga yang telah diberikan selama proses ujian.
6. Bapak Khairul Umam, M.HI., selaku Dosen Wali yang selalu memberikan arahan, nasehat, dan bimbingan kepada penulis dalam menjalankan proses perkuliahan.
7. Kepada segenap Dosen, karyawan, dan staff Fakultas Syariah khususnya Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu tanpa mengurangi rasa hormat, penulis mengucapkan terimakasih atas ilmu, saran, dan bimbingannya selama perjalanan perkuliahan penulis.
8. Kepada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Kediri, Kepada Dinas BPPKAD Kota Kediri dan Warga sekitar Mall Dhoho Square Kota Kediri yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan penelitian sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik.
9. Kepada kedua Orang Tua Bapak Zainal Arifin, S.E., S.P., M.M.A. dan Ibu Alfi Laila, M.Pd. segenap do'a, cinta, dan kasih sayang yang selalu tercurahkan dukungan moral dan materil yang selalu diusahakan dan diberikan dalam setiap langkah penulis selalu mendukung atas jatuh bangun

penulis untuk menggapai cita-cita. Setiap do'a dan harapan mereka menjadi sumber kekuatan dan semangat penulis dalam menyusun skripsi ini. Terima kasih atas segala doa, dukungan, pengorbanan, serta kasih sayang yang tiada henti diberikan kepada penulis selama menempuh pendidikan, Alhamdulillah bisa mewujudkan keinginan orang tua untuk menjadi sarjana.

10. Kepada Adik saya Faizzah Kulla Azminah Arifin yang kini beranjak di Sekolah Dasar kelas 4 di SD Islam Al-Huda 2 Kota Kediri, yang tak lupa dari support dan do'a juga untuk Kakaknya sehingga bisa di titik kali ini.
11. Kepada para pihak yang terlibat dalam penulisan skripsi ini, penulis mengucapkan terimakasih.

Malang, 21 Mei 2026

Penulis,



Ircham Habibi Arifin
NIM 220203110068

PEDOMAN TRANSLITERASI

Transliterasi merupakan proses konversi aksara Arab ke dalam sistem penulisan Latin yang digunakan dalam bahasa Indonesia. Dalam konteks ini, transliterasi secara khusus mengacu pada penggantian huruf-huruf Arab dengan huruf-huruf yang berlaku dalam sistem abjad Indonesia. Perlu diperhatikan bahwa ketentuan transliterasi hanya berlaku bagi nama-nama Arab yang berasal dari penutur asli Arab, sementara nama-nama bernuansa Arab yang berasal dari bangsa lain ditulis mengikuti kaidah ejaan nasional yang berlaku atau regulasi resmi yang dijadikan rujukan.

Adapun acuan yang digunakan dalam penulisan ini berlandaskan pada Keputusan Bersama yang ditandatangani oleh Menteri Agama bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia pada tanggal 22 Januari 1988, dengan nomor registrasi 158/1987 dan 0543.b/U/1987. Ketentuan tersebut selanjutnya dijabarkan secara lebih rinci dalam buku panduan bertajuk *Transliterasi Bahasa Arab (A Guide to Arabic Transliteration)* yang dipublikasikan oleh INIS Fellow pada tahun 1992.

A. Konsonan

Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Śa	ś	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ĥa	ĥ	ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	kadan ha
د	Dal	D	De
ذ	Žal	z	zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er

ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan ye
ص	Ṣad	ṣ	es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍad	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	Ẓa	ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain	‘	koma terbalik (di atas)
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Ki
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء	Hamzah		Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

Huruf hamzah (ء) yang lazimnya direpresentasikan oleh alif memiliki perlakuan berbeda tergantung pada posisinya dalam sebuah kata. Apabila hamzah terletak di posisi awal kata, maka dalam proses transliterasi cukup mengikuti bunyi vokal yang menyertainya tanpa memerlukan penanda atau simbol tambahan. Sebaliknya, ketika hamzah hadir di bagian tengah maupun akhir sebuah kata, keberadaannya ditandai dengan simbol koma di atas (‘), sehingga pembaca dapat membedakannya dari huruf-huruf lain. Adapun huruf 'ain (ع) memiliki lambang tersendiri yang berbeda dari hamzah, yakni menggunakan tanda koma terbalik (,) sebagai representasinya dalam sistem transliterasi Latin.

B. Vokal Panjang dan Diftong

Dalam setiap proses pengubahan aksara Arab ke dalam tulisan Latin, terdapat ketentuan baku yang mengatur penulisan vokal-vokalnya. Vokal fathah

dialihkan menjadi huruf "a", vokal kasrah direpresentasikan dengan huruf "i", sedangkan vokal dhommah ditulis sebagai huruf "u". Berikut ini diuraikan tata cara penulisan masing-masing bunyi vokal tersebut secara lebih rinci:

No	Jenis Vokal	Latin	Contoh	Cara Baca
1	Vocal (a) Panjang	Â	كَتَبَ	Kataba
2	Vocal (i) Panjang	Î	كِتَابَ	kitāba
3	Vocal (u) Panjang	Û	كُتُبَ	kutubun

Penulisan yang berakhiran ya' nisbat tidak cukup hanya direpresentasikan dengan huruf "i" semata, melainkan harus ditulis secara lengkap sebagai "iy" guna menampilkan akhiran ya' nisbat secara eksplisit dan tidak menimbulkan kerancuan. Demikian pula halnya dengan bunyi diftong, di mana huruf wawu yang didahului fathah ditransliterasikan menjadi "aw", sedangkan huruf ya' yang didahului fathah ditulis sebagai "ay". Perhatikan beberapa contoh penerapannya berikut ini:

No	Jenis Diftong	Arab	Contoh	Latin
1.	Diftong (aw)	و	قَوْمَ	Qawm
2.	Diftong (ay)	ي	بَيْتَ	bayt

Huruf ta' marbuthah (ة) memiliki dua cara transliterasi yang berbeda bergantung pada posisinya dalam kalimat. Apabila ta' marbuthah berada di tengah kalimat, maka dialihaksarakan dengan huruf "t". Namun apabila ta' marbuthah hadir di penghujung kalimat, maka transliterasinya berubah menjadi "h". Sebagai ilustrasi, kata الدعوة dituliskan sebagai *al-da'wah* ketika menempati posisi akhir kalimat.

Sementara itu, apabila ta' marbutah muncul di tengah kalimat dalam struktur mudhaf dan mudhaf ilayh, maka ditulis sebagai "t" yang disambungkan langsung dengan kata sesudahnya. Hal ini dapat dilihat pada contoh الدعوة نهاية yang ditransliterasikan menjadi *nihayat al-da'wah*.

A. Syaddah (Tasydid)

Syaddah atau tasydid merupakan tanda baca dalam aksara Arab yang dalam sistem transliterasi direpresentasikan dengan cara menuliskan dua kali huruf konsonan yang mendapat tanda tersebut, sehingga menghasilkan konsonan ganda pada hasil transliterasinya.

B. Kata Sandang

Kata sandang ال (al-) dalam transliterasi Arab-Indonesia dibedakan penulisannya berdasarkan dua kategori huruf, yakni syamsiyah dan qamariyah. Pada kelompok huruf syamsiyah, huruf "l" pada kata sandang digantikan oleh huruf pertama kata yang mengikutinya, sedangkan pada kelompok huruf qamariyah, huruf "l" tetap dipertahankan. Dalam kedua kondisi tersebut, kata sandang senantiasa ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dengan menggunakan tanda hubung.

C. Hamzah

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, hamzah ditransliterasikan menggunakan apostrof, namun ketentuan ini hanya berlaku untuk hamzah yang menempati posisi tengah atau akhir kata. Adapun hamzah yang berada di awal kata tidak diberi lambang apapun, sebab dalam tulisan Arab hamzah di posisi awal

lazimnya diwakili oleh huruf alif. Contohnya, سَأَلَ ditulis *sa'ala* dan أَمْلَجَ menjadi *malja'*. Sebaliknya, apabila hamzah berada di awal kata maka tidak dilambangkan, seperti أَحْمَد yang ditransliterasikan menjadi *Ahmad* dan إِبْرَاهِيمَ menjadi *Ibrahim*.

D. Penulisan Kata

Dalam transliterasi dari bahasa Arab ke Indonesia, setiap kata baik berupa fi'il, isim, maupun harf pada umumnya dituliskan secara terpisah. Akan tetapi, sejumlah kata yang dalam penulisan Arab lazim digabungkan akibat adanya huruf atau harakat yang dilesapkan, maka dalam transliterasinya pun kata-kata tersebut tetap disambungkan. Sebagai contoh, frasa بِسْمِ اللَّهِ ditransliterasikan menjadi *bismillah*, di mana unsur "bi" dan "ismi" digabungkan karena terjadi pelesapan huruf alif pada awal kata "ismi".

E. Huruf Kapital

Meskipun sistem penulisan Arab tidak mengenal huruf kapital, penggunaan huruf kapital dalam transliterasi ke bahasa Indonesia tetap mengikuti kaidah Ejaan Yang Disempurnakan (EYD). Huruf kapital diterapkan pada awal nama diri serta awal kalimat. Namun, apabila nama diri diawali kata sandang "al-", pengkapitalan hanya diberlakukan pada huruf pertama nama dirinya, bukan pada kata sandangnya. Sebagai contoh, مُحَمَّدُ الرَّسُولِ ditransliterasikan menjadi *al-Rasul Muhammad*, dengan huruf "M" pada "Muhammad" yang dikapitalkan. Selain itu, penulisan kata "Allah" menggunakan huruf kapital hanya apabila dalam teks Arabnya tertulis secara lengkap. Jika kata "Allah" tergabung dengan kata lain yang menyebabkan

pelepasan huruf atau harakat, maka huruf kapital tidak diberlakukan, seperti pada نَصْرٌ مِنَ اللَّهِ yang menjadi *naṣrun minallāh* tanpa kapitalisasi pada bagian *minallāh*.

F. Tajwid

Pedoman transliterasi memiliki peran yang sangat penting bagi siapa pun yang ingin membaca teks Arab dengan fasih dan benar, karena penerapannya perlu dipadukan dengan ilmu Tajwid yang mengatur kaidah pengucapan huruf-huruf Arab secara tepat. Dengan demikian, di samping memahami pedoman transliterasi, penguasaan panduan Tajwid juga diperlukan agar hasil bacaan sesuai dengan standar yang berlaku.

Huruf hamzah (ء) yang umumnya direpresentasikan oleh alif diperlakukan secara berbeda sesuai posisinya. Bila hamzah berada di awal kata, transliterasinya cukup mengikuti bunyi vokal yang menyertainya tanpa penanda khusus. Namun apabila hamzah hadir di tengah atau akhir kata, keberadaannya ditandai dengan simbol koma di atas ('). Adapun huruf 'ain (ع) dilambangkan dengan tanda koma terbalik (') sebagai pembeda dari hamzah.

DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iv
BUKTI KONSULTASI	v
KETERANGAN PENGESAHAN SKRIPSI.....	vi
MOTTO	vii
KATA PENGANTAR	viii
PEDOMAN TRANSLITERASI.....	xi
DAFTAR ISI.....	xvii
DAFTAR TABEL.....	xx
DAFTAR GAMBAR	xxi
DAFTAR LAMPIRAN	xxii
ABSTRAK.....	xxiii
ABSTRACT.....	xxiv
المخلص	xxv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Batasan Masalah.....	11
C. Rumusan Masalah	12
D. Tujuan Penelitian	13
E. Manfaat Penelitian	13
1. Manfaat Teoritis	13
2. Manfaat Praktis.....	14
F. Definisi Operasional.....	15
G. Sistematika Pembahasan	21
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	22
A. Penelitian Terdahulu	22
B. Konsep Kewenangan Pemerintah Daerah.....	31
C. Kerangka Teori.....	39
1. Teori Kewenangan Pemerintah	39
2. <i>Siyasah Dusturiyah</i>	44

BAB III METODE PENELITIAN.....	53
A. Jenis Penelitian.....	53
B. Pendekatan Penelitian	54
C. Lokasi Penelitian.....	56
D. Jenis dan Sumber Data	58
1. Data Primer.....	59
2. Data Sekunder	59
E. Teknik Pengumpulan Data.....	61
1. Observasi	62
2. Wawancara	63
3. Studi Dokumentasi	64
F. Analisis Data	64
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	69
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	69
1. Status Kepemilikan dan Identitas Tanah	69
2. Kedudukan Lokasi dalam Rencana Tata Ruang.....	70
3. Sejarah dan Kronologi Perjanjian <i>Build Operate Transfer</i> (BOT) Mall Dhoho Square	72
4. Kewajiban Kontribusi Investor dan Status Pembayaran	74
B. Hasil Penelitian	75
1. Implementasi Kewenangan Dinas PUPR Kota Kediri dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang.....	75
2. Respons BPKAD Kota Kediri terhadap Kondisi Terbangkalainya Mall Dhoho Square	77
3. Kekosongan Norma dalam Regulasi Tata Ruang.....	79
4. Perspektif penjaga Mall Dhoho Square Kota Kediri : Dampak Nyata di Lapangan.....	80
C. Pembahasan dan Analisis	82
1. Kewenangan Pemerintah Kota Kediri terhadap Kedudukan Hukum Mall Dhoho Square Menurut Undang-Undang Tata Ruang	82
2. Kedudukan Hukum Mall Dhoho Square dalam Perspektif <i>Siyasah Dusturiyah</i>	88
BAB V PENUTUP.....	103
A. Kesimpulan	103

B. Saran.....	104
DAFTAR PUSTAKA	106
LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	111
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	120

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Penelitian Terdahulu	27
-------------------------------------	----

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kondisi Bangunan Mall Dhoho Square Kota Kediri	58
Gambar 2. Kondisi Bangunan Sisi Samping Mall Dhoho Square Kota Kediri	62
Gambar 3. Data Peta Zona Mall Dhoho Square Kota Kediri.....	71

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Surat Balasan Izin Penelitian di Dinas BPKAD Kota Kediri	111
Lampiran 2. Surat Balasan Izin Penelitian di Dinas PUPR Kota Kediri	112
Lampiran 3. Tabel Petanyaan Wawancara Kepada Dinas BPKAD Kota Kediri.....	113
Lampiran 4. Tabel Petanyaan Wawancara Kepada Dinas PUPR Kota Kediri.....	114
Lampiran 5. Tabel Petanyaan Wawancara Kepada Penjaga shift malam Mall Dhoho Square Kota Kediri	115
Lampiran 6. Tabel Pertanyaan Wawancara Kepada Warga sekaligus juga Ketua Himpunan Mahasiswa Kediri (HIPERI).....	115
Lampiran 7. Tabel Dokumentasi Wawancara.....	116

ABSTRAK

Ircham Habibi Arifin, 220203110068. ***Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penertiban Bangunan Komersial Terbengkalai Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Kasus di Kota Kediri)***. Skripsi. Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*), Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing: Abdul Kadir, S.HI., M.H.

Kata Kunci: Kewenangan Pemerintah Daerah, Bangunan Komersial Terbengkalai, Penataan Ruang, Siyasah Dusturiyah, Mall Dhoho Square.

Keberadaan bangunan komersial terbengkalai di kawasan strategis perkotaan merupakan persoalan hukum yang kompleks dan mencerminkan celah serius dalam sistem hukum tata ruang Indonesia. Mall Dhoho Square di Kota Kediri yang telah mangkrak sejak sekitar tahun 2015 di atas lahan milik Pemerintah Kota Kediri dengan skema *Build Operate Transfer* (BOT) menjadi studi kasus yang representatif untuk mengkaji kesenjangan antara norma hukum tata ruang dan realitas implementasi kewenangan pemerintah daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang tidak mengatur secara eksplisit mekanisme penertiban bangunan yang telah berizin, sesuai peruntukan RTRW, namun tidak difungsikan dalam jangka waktu lama, sehingga menciptakan kekosongan norma yang melemahkan kapasitas tindak pemerintah daerah.

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis kewenangan Pemerintah Kota Kediri terhadap kedudukan hukum Mall Dhoho Square berdasarkan undang-undang tata ruang; dan (2) mengkaji kedudukan hukum bangunan tersebut dalam perspektif *Siyasah Dusturiyah*. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris dengan pendekatan yuridis sosiologis. Lokasi penelitian meliputi Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kota Kediri, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Kediri, dan lokasi Mall Dhoho Square beserta kawasan sekitarnya. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan pejabat Dinas PUPR, BPKAD, penjaga bangunan, ketua himpunan mahasiswa kediri, dan warga sekitar menggunakan teknik purposive sampling, sedangkan data sekunder bersumber dari peraturan perundang-undangan, Sertipikat HPL Nomor 3/Kampung Dalem, Addendum Ke-II Perjanjian BOT, dan RDTR Kota Kediri. Analisis data dilakukan secara yuridis empiris.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: Pertama, secara formal Mall Dhoho Square tidak dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran tata ruang karena memiliki IMB yang sah, sesuai Zona Perdagangan dan Jasa (Kode K) dalam RDTR Kota Kediri, dan perjanjian BOT 2006–2036 masih berlaku. Namun terdapat kekosongan norma yang diakui secara eksplisit oleh Dinas PUPR Kota Kediri, yakni tidak adanya kriteria yuridis dan mekanisme penertiban bangunan terbengkalai yang masih terikat perjanjian BOT aktif dalam regulasi tata ruang yang berlaku, sehingga Pemerintah Kota Kediri berada dalam posisi dilematis antara kewajiban hukum publik dan keterikatan hukum privat. Kedua, dalam perspektif *Siyasah Dusturiyah* berdasarkan pemikiran Imam Al-Mawardi, kondisi ini mencerminkan belum terpenuhinya prinsip amanah (*amanah al-wilayah*), kemaslahatan (*tahqiq al-mashalih*), dan *milkiyyah 'ammah* atas aset publik. Pembiaran bangunan mangkrak dalam jangka panjang di kawasan jantung kota merupakan bentuk kemudharatan (*dharar*) yang bertentangan dengan prinsip *la dharar wa la dhirar* dan kewajiban pemimpin untuk mewujudkan kemanfaatan bagi rakyatnya.

ABSTRACT

Ircham Habibi Arifin, 220203110068. *The Authority of Local Government in Controlling Abandoned Commercial Buildings Based on Law Number 26 of 2007 on Spatial Planning from the Perspective of Siyasah Dusturiyah (Case Study in Kediri City)*. Undergraduate Thesis. Department of Constitutional Law (*Siyasah*), Faculty of Sharia, State Islamic University of Maulana Malik Ibrahim Malang. Supervisor: Abdul Kadir, S.HI., M.H.

Keywords: Local Government Authority, Abandoned Commercial Building, Spatial Planning, Siyasah Dusturiyah, Mall Dhoho Square.

The existence of abandoned commercial buildings in strategic urban areas represents a complex legal problem that reflects a serious gap in Indonesia's spatial planning legal system. Mall Dhoho Square in Kediri City which has been abandoned since approximately 2015 on land owned by the Kediri City Government under a *Build Operate Transfer* (BOT) scheme serves as a representative case study for examining the gap between spatial planning legal norms and the reality of local government authority implementation. Government Regulation Number 21 of 2021 on the Implementation of Spatial Planning does not explicitly regulate the mechanism for controlling buildings that are legally permitted, conforming to the RTRW zoning, yet have not been functioned for a long period, thereby creating a normative vacuum that weakens local government enforcement capacity.

This study aims to: (1) analyze the authority of Kediri City Government regarding the legal standing of Mall Dhoho Square based on spatial planning legislation; and (2) examine the legal standing of the building from the perspective of *Siyasah Dusturiyah*. This research employs empirical legal research with a sociological juridical approach. Research locations include the Public Works and Spatial Planning Office (PUPR), the Regional Financial and Asset Management Agency (BPKAD) of Kediri City, and the Mall Dhoho Square site and surrounding areas. Primary data were collected through interviews with PUPR officials, BPKAD officers, building guards, student organization leaders, and surrounding residents using purposive sampling, while secondary data were obtained from relevant regulations, HPL Certificate Number 3/Kampung Dalem, Addendum II of the BOT Agreement, and the Kediri City RDTR. Data were analyzed using an empirical juridical method.

The results show that: First, formally, Mall Dhoho Square cannot be classified as a spatial planning violation because it holds a valid building permit (IMB), conforms to the Commerce and Services Zone (Code K) in the Kediri City RDTR, and the 2006–2036 BOT agreement remains in force. However, there exists a normative vacuum explicitly acknowledged by the Kediri City PUPR Office namely, the absence of legal criteria and enforcement mechanisms for abandoned buildings still bound by an active BOT agreement in the applicable spatial planning regulations placing Kediri City Government in a dilemmatic position between public law obligations and private law commitments. Second, from the perspective of *Siyasah Dusturiyah* based on Imam Al-Mawardi's thought, this condition reflects the unfulfillment of the principles of trustworthiness (*amanah al-wilayah*), public interest (*tahqiq al-mashalih*), and public ownership (*milkiyyah 'ammah*) over public assets. The long-term abandonment of the building in a prime urban location constitutes a form of harm (*dharar*) that is inconsistent with the principle of *la dharar wa la dhirar* and the obligation of leaders to realize public benefit for their people.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hukum tata ruang merupakan instrumen hukum publik yang secara fundamental mengatur kekuasaan negara atas ruang wilayah, menentukan fungsi setiap kawasan, dan menetapkan batasan-batasan pemanfaatan ruang demi terwujudnya ketertiban, keadilan, dan kesejahteraan bagi seluruh warga negara. Menurut sistem hukum Indonesia, penataan ruang tidak sekadar berdimensi teknis, melainkan perwujudan nyata dari kewenangan atributif pemerintah daerah bersumber langsung dari Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 jo. Pasal 65 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mendefinisikan penataan ruang sebagai suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.¹ Ketiga sub-sistem itu tidak dapat dipisahkan dan saling berkaitan. Perencanaan yang baik tanpa pengendalian yang efektif akan kehilangan daya guna dalam implementasinya, sementara pengendalian tanpa basis perencanaan yang kuat akan rentan terhadap kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kewenangan pemerintah daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang adalah inti dari fungsi pemerintahan daerah yang bertanggung jawab atas tata ruang wilayahnya.

Kewenangan pemerintah daerah dalam bidang tata ruang bersumber dari mekanisme atribusi menurut Philipus M. Hadjon setiap tindakan pemerintahan

¹ Lembaran Negara Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

harus didasarkan atas kewenangan yang sah yang berasal dari tiga sumber yakni: atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi adalah kewenangan asli yang langsung berasal dari undang-undang dalam arti materiil, kewenangan delegasi adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan dengan tanggung jawab yang beralih penuh kepada penerima, sedangkan mandat adalah penugasan di mana tanggung jawab tetap pada pemberi mandat.² Menurut konteks penelitian ini, kewenangan Pemerintah Kota Kediri untuk merencanakan, memanfaatkan, dan mengendalikan pemanfaatan ruang wilayahnya adalah kewenangan atribusi yang ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa ruang lingkup legalitas tindak pemerintahan mencakup tiga komponen yang harus dipenuhi sekaligus diantaranya wewenang, prosedur, dan substansi, tidak terpenuhinya salah satu komponen akan mengakibatkan cacat yuridis yang berpotensi membatalkan tindakan pemerintahan tersebut.³ Kerangka teori kewenangan inilah yang akan digunakan untuk menganalisis penelitian ini sejauh mana kewenangan atributif Pemerintah Kota Kediri berdasarkan undang-undang tata ruang dapat diterapkan terhadap kedudukan hukum Mall Dhoho Square sebagai bangunan komersial di atas lahan pemerintah daerah.

² Sri Nur Hari Susanto, "Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan," *Administrative Law* 3, no. 3 (2020).

³ Muhammad Adiguna Bimasakti, "Permasalahan Instrumen Delegasi Kewenangan Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Prosiding Konferensi Nasional APHTN-HAN Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara* 2, no. 1 (2024), <https://doi.org/https://doi.org/10.55292/6fgdqt22>.

Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, arsitektur kewenangan tata ruang mengalami pergeseran yang signifikan. Berdasarkan Pasal 17 angka 5 dan 6 UU tersebut, kewenangan pemerintah daerah dalam penataan ruang dipersempit menjadi sebatas pengaturan, pembinaan, dan pengawasan, sementara perizinan pemanfaatan ruang disentralisasikan ke pemerintah pusat melalui mekanisme Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR).⁴ Adapun pengendalian pemanfaatan ruang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 sebagai aturan pelaksana dijalankan melalui penilaian pelaksanaan KKPR, penilaian perwujudan rencana tata ruang, pemberian insentif dan disinsentif, pengenaan sanksi administratif, serta penyelesaian sengketa penataan ruang.

Ketentuan sanksi administratif (Pasal 140–151 PP 21/2021) hanya berlaku terhadap jalannya pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan di sinilah muncul celah yang kritis, PP tersebut tidak mengatur mekanisme penertiban bangunan yang secara formal telah memperoleh izin dan sesuai RTRW, tetapi kemudian tidak difungsikan dalam jangka waktu yang sangat lama. Ketidaklengkapan pengaturan ini menciptakan ketidakpastian hukum yang nyata bagi pemerintah daerah dalam menghadapi kasus-kasus seperti bangunan komersial terbengkalai.⁵

⁴ Rika Satina, “Penyelenggaraan Tata Ruang Dan Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Berbasis Tujuan Pembangunan Indonesia Berkelanjutan,” *Jurnal Hukum Inkracht* 4, no. 2 (2024).

⁵ Dessy Kurnia, Suparji, dan Anis Rifai, “Tinjauan Hukum Penetapan Rencana Detail Tata Ruang Pasca Undang-Undang Cipta Kerja,” *Jurnal Bedah Hukum* 9, no. 1 (2025): 19–40, <https://doi.org/10.36596/jbh.v9i1.1671>.

Fenomena bangunan komersial terbengkalai di ruang publik strategis merupakan problematika penataan ruang perkotaan yang semakin mengemuka dan mencerminkan celah serius dalam sistem hukum tata ruang Indonesia, khususnya pada aspek pengendalian pemanfaatan ruang. bangunan yang tidak berfungsi dalam jangka waktu lama menimbulkan dampak multidimensi yang nyata antara lain dari aspek tata ruang, bangunan tersebut menciptakan disorientasi fungsi kawasan dan merusak keseimbangan antara ruang privat dan ruang publik yang seharusnya dijaga oleh sistem RTRW.

Dari aspek ekonomi, lahan strategis berubah menjadi aset mati yang tidak memberikan kontribusi fiskal bagi daerah, dan dari aspek sosial, keberadaan bangunan terbengkalai di kawasan strategis menciptakan persepsi negatif terhadap tata kelola pemerintahan daerah.⁶ Yang lebih fundamental secara yuridis adalah bahwa kondisi ini memperlihatkan ketidakmampuan sistem hukum tata ruang yang ada untuk merespons realitas di lapangan suatu persoalan yang hanya dapat dipotret secara utuh melalui penelitian yuridis empiris yang mengedepankan data dan fakta lapangan sebagai basis analisis, bukan sekadar kajian normatif teks perundang-undangan.⁷

Menurut sistem hukum tata ruang, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten/kota berfungsi sebagai instrumen hukum utama yang mengikat seluruh jalannya pemanfaatan ruang di wilayah tersebut dan menetapkan fungsi setiap

⁶ Dewa Gd Tresna Dharma, Ketut Kasta Arya Wijaya, dan Nyoman Utama, "Pengendalian Pemanfaatan Ruang Dalam Penataan Ruang," *Jurnal Analogi Hukum* 5, no. 2 (2024), <https://doi.org/https://doi.org/10.22225/ah.5.2.2023.132-137>.

⁷ Ifa Nurul Ilmah, "Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Pemanfaatan Penyelenggaraan Bangunan Gedung Di Kota Parepare" (Institut Agama Islam Negeri Parepare, 2025).

kawasan. Kawasan Alun-Alun Kota Kediri di mana Mall Dhoho Square berdiri merupakan ruang publik strategis yang memiliki fungsi vital dalam hierarki ruang kota, sebagai pusat aktivitas kemasyarakatan, simbol identitas kota, dan ruang terbuka publik yang bersifat inklusif bagi seluruh lapisan masyarakat.⁸ Pertanyaan mendasar yang muncul secara hukum diantaranya apakah keberadaan bangunan komersial terbengkalai yang tidak difungsikan selama lebih dari satu dekade di kawasan ini masih sesuai dengan fungsi kawasan sebagaimana ditetapkan dalam RTRW Kota Kediri? Apabila kondisi faktual bangunan tersebut telah menyimpang dari fungsi yang seharusnya baik karena mangkrak, tidak beroperasi, maupun tidak memberikan kontribusi publik maka di sinilah ruang gerak kewenangan pengendalian pemanfaatan ruang pemerintah daerah seharusnya dapat diterapkan. Identifikasi "kedudukan hukum" Mall Dhoho Square dalam kerangka RTRW dan hukum tata ruang inilah yang menjadi inti dari rumusan masalah pertama penelitian ini.

Kota Kediri menghadapi persoalan konkret tersebut melalui kasus Mall Dhoho Square sebuah bangunan komersial yang berlokasi di sebrang Alun-Alun Kota Kediri dan telah mangkrak sejak sekitar tahun 2015.⁹ Lahan yang ditempati Mall Dhoho Square adalah aset milik Pemerintah Kota Kediri yang dimanfaatkan oleh pihak investor melalui skema *Build Operate Transfer* (BOT) atau dalam terminologi pengelolaan barang milik daerah dikenal sebagai Bangun Guna Serah

⁸ Meli Amelia dkk., "Efektivitas Revitalisasi Alun-alun Garut Tahun 2022 dalam Perspektif Pembangunan Kota Berkelanjutan," *KNIA (Konferensi Nasional Ilmu Administrasi)* 9, no. 1 (2025).

⁹ Anwar Bahar Basalamah, "Dhoho Square Mangkrak sejak 2015," *Radar Kediri*, 15 Desember 2022. Tersedia: <https://radarkediri.jawapos.com/politik-pemerintahan/781296583/dhoho-square-mangkrak-sejak-2015> (diakses: 09 Januari 2026)

(BGS). Berdasarkan Pasal 363 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah jo. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, perjanjian kerja sama BOT antara pemerintah daerah dengan pihak swasta merupakan instrumen hukum yang sah dalam pengelolaan aset daerah, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016.¹⁰ Perjanjian BOT yang masih berlaku ini menjadi variabel penting pendukung analisis menurut penelitian ini bukan sebagai fokus utama, tetapi sebagai fakta hukum yang memperumit pelaksanaan kewenangan tata ruang pemerintah daerah dan mempengaruhi kedudukan hukum bangunan tersebut.

Temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengungkapkan bahwa investor tidak memenuhi kewajiban kontraktualnya, terutama dalam hal pembayaran kontribusi tahunan kepada Pemerintah Kota Kediri sebagaimana disepakati dalam perjanjian BOT.¹¹ Kondisi wanprestasi investor ini menempatkan Pemerintah Kota Kediri pada posisi yang dilematis secara hukum, di satu sisi, sebagai pemegang kewenangan tata ruang berdasarkan hukum publik, pemerintah daerah berkewajiban memastikan setiap pemanfaatan ruang di wilayahnya sesuai dengan fungsi kawasan yang ditetapkan dalam RTRW dan memberikan manfaat nyata bagi kepentingan umum; namun di sisi lain, sebagai pihak dalam perjanjian BOT yang masih berlaku, pemerintah daerah terikat oleh asas *pacta sunt servanda*

¹⁰ Ika Yuliyanti dan Budi Santoso, "Analisis Perjanjian Build Operate And Transfer (BOT) Pada Pembangunan Aset Milik Daerah," *Notarius* 16, no. 2 (2023): 839–49, <https://doi.org/10.14710/nts.v16i2.42458>.

¹¹ Anwar Bahar Basalamah, "Dhoho Square Mangkrak sejak 2015," *Radar Kediri*, 15 Desember 2022. Tersedia: <https://radarkediri.jawapos.com/politik-pemerintahan/781296583/dhoho-square-mangkrak-sejak-2015> (diakses: 09 Januari 2026)

(Pasal 1338 KUH Perdata) yang memberikan perlindungan hukum kepada investor. Ketegangan antara dua rezim hukum inilah hukum publik (tata ruang) dan hukum privat (perjanjian) yang harus diurai secara sistematis untuk menemukan jawaban atas rumusan masalah pertama: bagaimana sesungguhnya kedudukan hukum kewenangan Pemerintah Kota Kediri terhadap Mall Dhoho Square berdasarkan undang-undang tata ruang.¹²

Persoalan ketegangan antara kewenangan tata ruang dan kepastian perjanjian BOT tersebut semakin diperparah oleh kekaburan norma operasional pada dua tingkatan regulasi sekaligus. Pada tingkat nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang tidak mengatur secara eksplisit kriteria yuridis "bangunan terbengkalai," batas waktu toleransi keterhentian fungsi bangunan yang telah terlanjur dibangun secara sah, maupun mekanisme penertiban yang dapat diterapkan ketika perjanjian BOT masih berlaku.¹³

Pada tingkat daerah, Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah yang menempatkan Wali Kota sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan aset daerah juga belum mengatur secara rinci mekanisme penanganan aset BOT yang terbengkalai dalam jangka panjang. Kekaburan norma pada dua tingkatan regulasi ini memiliki implikasi langsung terhadap identifikasi kedudukan hukum Mall Dhoho Square, tanpa norma yang

¹² Rahadian Diffaul Barraq Suwartono, "Mencermati Kewenangan Daerah untuk Melakukan Hubungan Luar Negeri: Batasan Kewenangan dan Keabsahannya," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 30, no. 2 (2023): 300–323, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol30.iss2.art4>.

¹³ Lembaran Negara Pasal 140–151 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

jelas, sulit untuk menentukan secara pasti apakah bangunan tersebut secara hukum tata ruang dapat dikualifikasikan telah menyimpang dari peruntukannya, dan tindakan administratif apa yang secara sah dapat diambil oleh pemerintah daerah. Kajian instrumen kewenangan pemerintahan menegaskan bahwa ketidakjelasan dasar kewenangan suatu tindakan pemerintahan akan menimbulkan persoalan legalitas yang serius.¹⁴

Persoalan kewenangan pemerintah daerah dan kedudukan hukum bangunan komersial terbengkalai di atas lahan pemerintah relevan dikaji dari perspektif hukum positif dan juga perspektif *Siyasah Dusturiyah* cabang ilmu fiqih *siyasah* yang secara khusus membahas peraturan perundang-undangan, konstitusi, dan sistem ketatanegaraan dalam Islam. Kata "dustur" berarti undang-undang dasar atau konstitusi, sehingga *Siyasah Dusturiyah* dapat dipahami sebagai kajian tentang pengelolaan urusan umat berdasarkan prinsip-prinsip konstitusional Islam untuk mencapai kemaslahatan.¹⁵

Imam Al-Mawardi tokoh utama *Siyasah Dusturiyah* yang pemikirannya menjadi pijakan teoritis penelitian ini dalam kitab monumentalnya *Al-Ahkam al-Sultaniyyah* menempatkan kemaslahatan publik (*maslahah 'ammah*) sebagai tujuan tertinggi penyelenggaraan kekuasaan negara. Al-Mawardi menegaskan bahwa kepemimpinan (*imamah*) adalah jabatan yang secara melekat memikul kewajiban untuk mengatur regulasi sosial, ekonomi, politik, dan hukum demi kesejahteraan

¹⁴ Susanto, "Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan."

¹⁵ Ade Kosasih dkk., "Strengthening the Indonesian Bicameral Parliament: Siyasah Dusturiyah Perspective," *Al-Istinbath: Jurnal Hukum Islam* 9, no. 1 (2024), <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.29240/jhi.v9i1.10047>.

masyarakat bukan sekadar jabatan politis yang bebas dari dimensi moral dan agama.¹⁶

Menurut kerangka pemikiran Al-Mawardi, aset publik seperti lahan milik pemerintah daerah yang berlokasi di kawasan strategis memiliki status sebagai *milkiyyah 'ammah* (kepemilikan umum) yang harus dikelola semata-mata untuk kemaslahatan rakyat, bukan untuk kepentingan privat pihak tertentu. Konsep *wilayah al-mashalih* (otoritas pemimpin untuk mewujudkan kemaslahatan) memberikan justifikasi syar'i bagi pemerintah untuk mengambil tindakan nyata ketika pengelolaan aset publik justru menimbulkan mudharat/ kemudharatan bagi masyarakat, seperti halnya bangunan terbengkalai yang menghalangi fungsi ruang publik strategis.¹⁷ Prinsip amanah (keterpercayaan dalam memikul tanggung jawab) yang ditekankan Al-Mawardi meniscayakan bahwa pemerintah sebagai pengelola aset publik yang dipercaya rakyat berkewajiban mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan aset tersebut memberikan manfaat nyata, bukan dibiarkan mangkrak tanpa penyelesaian.

Perspektif *Siyasah Dusturiyah* inilah yang akan digunakan untuk mengkaji rumusan masalah kedua: bagaimana kedudukan hukum Mall Dhoho Square sebagai bangunan komersial di atas lahan pemerintah daerah dinilai dari perspektif *Siyasah Dusturiyah*, dan apakah kondisi saat ini telah mencerminkan prinsip kemaslahatan, keadilan, dan amanah sebagaimana dikehendaki oleh Al-Mawardi.

¹⁶ rhiska Novita Sari Dkk., "Ketatanegaraan Menurut Imam Al-Mawardi," *Psikosospen: Jurnal Psikososial dan Pendidikan* 1, no. 1 (2025), <https://publisherqu.com/index.php/psikosospen/article/view/2307>.

¹⁷ Rahma Nur Aulia, *Efektivitas Badan Usaha Milik Desa dalam Bingkai Siyasah Dusturiyah: Studi di Desa Andinete Kec. Kolono*, 5, no. 2 (2025), <https://doi.org/https://doi.org/10.31332/qjclr.v5i2.11884>.

Penggunaan perspektif *Siyasah Dusturiyah* dalam penelitian ini bukan sekadar pelengkap formal, melainkan kerangka nilai yang secara substantif memperkaya analisis hukum positif. Penelitian-penelitian terdahulu menunjukkan bahwa perspektif *Siyasah Dusturiyah* mampu mengidentifikasi kesenjangan antara norma hukum tertulis dengan nilai-nilai keadilan dan kemaslahatan yang seharusnya menjadi tujuan setiap penyelenggaraan pemerintahan suatu kesenjangan yang dalam konteks penelitian yuridis empiris justru merupakan temuan yang paling berharga.¹⁸

Jika hukum tata ruang nasional menekankan aspek legalitas formal dan prosedural dalam pengendalian pemanfaatan ruang, maka *Siyasah Dusturiyah* menawarkan dimensi etis dan substantif bahwa kewenangan pemerintah tidak semata diukur dari keabsahan formalnya, tetapi juga dari orientasinya terhadap kemaslahatan publik. Prinsip-prinsip *Siyasah Dusturiyah* yang meliputi asas legalitas, pemerintahan yang baik (*al-hukm al-shalih*), teori amanah, musyawarah, dan tanggung jawab negara terhadap rakyat memiliki korespondensi yang kuat dengan prinsip-prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.¹⁹

Berdasarkan keseluruhan uraian di atas, penelitian ini menempatkan hukum tata ruang sebagai kerangka hukum yang dominan dalam menganalisis kedudukan hukum dan kewenangan pemerintah daerah terkait kasus Mall Dhoho Square,

¹⁸ Rakhmat Nopliardy dkk., "Politik Hukum Islam Sumber Daya Air Dalam Kebijakan Publik Ekosentris Berbasis Fiqh Siyasah Dusturiyah," *Al-Adl : Jurnal Hukum* 17, no. 1 (2025), <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.31602/al-adl.v17i1.18061>.

¹⁹ Ade Kosasih dkk., "Strengthening the Indonesian Bicameral Parliament: Siyasah Dusturiyah Perspective," *Al-Istinbath Jurnal Hukum Islam* 9, no. 1 (2024), <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.29240/jhi.v9i1.10047>.

dengan perjanjian BOT sebagai fakta hukum pendukung yang tidak dapat diabaikan dan *Siyasah Dusturiyah* perspektif Al-Mawardi sebagai pandangan Islam yang memperkaya dimensi analisis. Dua rumusan masalah penelitian ini saling melengkapi rumusan masalah pertama mengkaji aspek kewenangan dan kedudukan hukum dari perspektif hukum tata ruang positif (yuridis); sedangkan rumusan masalah kedua mengkaji aspek yang sama dari perspektif nilai dan prinsip pemerintahan Islam (*Siyasah Dusturiyah*). Dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris pada ranah hukum tata negara, penelitian ini tidak berhenti pada analisis teks peraturan perundang-undangan, melainkan menjangkau realitas implementasi kewenangan pemerintah daerah di lapangan, termasuk faktor-faktor yang menyebabkan kondisi bangunan terbengkalai ini berlangsung begitu lama tanpa penyelesaian yang tegas untuk kemudian menghasilkan rekomendasi kebijakan yang aplikatif bagi Pemerintah Kota Kediri dan daerah-daerah lain yang menghadapi persoalan serupa.²⁰

B. Batasan Masalah

Agar penelitian ini lebih terarah dan tidak melebar, maka diperlukan batasan masalah sebagai berikut:

1. Penelitian ini dibatasi pada kajian kewenangan Pemerintah Daerah Kota Kediri dalam penertiban dan pengendalian bangunan komersial terbengkalai di atas lahan milik pemerintah daerah dari perspektif hukum tata ruang, khususnya terkait pengendalian pemanfaatan ruang dan pengelolaan aset

²⁰ Aan Eko Widiarto dkk., "The Authority Relationship of Central and Local Governments in Forming Laws and Regulations: Between Indonesia and Malaysia," *Legality : Jurnal Ilmiah Hukum* 33, no. 1 (2025): 148–67, <https://doi.org/10.22219/ljih.v33i1.36629>.

daerah. Objek penelitian difokuskan pada satu kasus konkret, yaitu bangunan komersial Mall Dhoho Square yang berlokasi di kawasan ruang publik strategis Kota Kediri.

2. Analisis perjanjian kerja sama antara Pemerintah Kota Kediri dengan investor dalam skema *Build Operate Transfer* (BOT) dibatasi pada kedudukannya sebagai dasar hukum pemanfaatan lahan dan implikasinya terhadap kewenangan pemerintah daerah, tanpa membahas secara rinci aspek teknis keperdataan seperti perhitungan ganti rugi atau nilai kerugian materiil.
3. Perspektif *Siyasah Dusturiyah* digunakan sebagai kerangka normatif untuk menilai kewenangan pemerintah daerah dan kedudukan hukum bangunan komersial terbengkalai, terbatas pada prinsip kemaslahatan, keadilan, amanah, serta konsep kepemilikan umum (*milkiyyah ‘ammah*).
4. Penelitian ini tidak membahas aspek teknis perencanaan bangunan, desain arsitektur, maupun kelayakan konstruksi Mall Dhoho Square, serta tidak menilai aspek estetika bangunan secara teknis.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Kewenangan Pemerintah Daerah Kota Kediri terhadap kedudukan Hukum Mall Dhoho Square Kota Kediri menurut Undang-Undang Tata Ruang sebagai bangunan komersial di atas lahan milik Pemerintah Daerah?
2. Bagaimana Kedudukan hukum Mall Dhoho Square Kota Kediri sebagai bangunan komersial di atas lahan pemerintah daerah dalam perspektif *Siyasah Dusturiyah*?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dijelaskan diatas, maka tujuan penelitian ini yaitu :

1. Menganalisis kewenangan Pemerintah Daerah Kota Kediri terhadap kedudukan hukum Mall Dhoho Square Kota Kediri menurut Undang-Undang Tata Ruang sebagai bangunan komersial di atas lahan pemerintahan daerah
2. Mengkaji kedudukan hukum Mall Dhoho Square Kota Kediri sebagai bangunan komersial di atas lahan pemerintah daerah dalam perspektif *Siyasah Dusturiyah*

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam pengembangan ilmu *Siyasah Dusturiyah*, khususnya berkaitan dengan penerapan prinsip-prinsip pemerintahan Islam dalam konteks kewenangan pemerintah daerah, pengelolaan aset publik, dan penataan ruang kota di Indonesia. Melalui penelitian ini, diharapkan dapat memperkaya kajian akademik mengenai hubungan antara hukum tata negara positif Indonesia dengan prinsip-prinsip *Siyasah Dusturiyah* dalam menyelesaikan persoalan konkret pemerintahan daerah, khususnya terkait dengan penertiban bangunan komersial terbengkalai di ruang publik strategis. Lebih lanjut, penelitian ini diharapkan mampu menghasilkan kerangka analisis yang dapat dijadikan acuan bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan penataan ruang, pengelolaan aset daerah, dan penegakan hukum pemerintahan daerah dalam perspektif Islam.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan maupun rekomendasi kebijakan yang dapat digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan dalam penanganan bangunan komersial terbengkalai dengan mempertimbangkan aspek legalitas, keadilan, dan kepentingan publik. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi dasar pertimbangan dalam penyusunan regulasi daerah mengenai pengelolaan aset daerah dan pengendalian pemanfaatan ruang, terutama dalam konteks kerja sama pemerintah-swasta melalui skema *Build Operate Transfer* (BOT) atau skema serupa di masa yang akan datang.

penelitian ini diharapkan mampu meningkatkan kapasitas dan pemahaman aparat pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi pengendalian pemanfaatan ruang dan penegakan peraturan daerah secara lebih efektif dan berkeadilan, serta dapat menjadi rujukan bagi pemerintah daerah lain dalam mengantisipasi dan menangani persoalan serupa. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman tentang hak dan kewajiban pemerintah daerah dalam mengelola ruang publik dan aset daerah, serta mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan terhadap pengelolaan aset daerah sehingga tercipta tata kelola pemerintahan yang lebih transparan dan akuntabel.

F. Definisi Operasional

terdapat sejumlah istilah kunci yang perlu dipaparkan secara rinci guna memberikan kejelasan mengenai ruang lingkup analisis serta pemahaman terhadap objek kajian. Penyusunan definisi operasional dimaksudkan untuk menetapkan batasan yang tegas terhadap istilah-istilah yang digunakan, sehingga selaras dengan konteks dan tujuan penelitian. Adapun istilah-istilah yang dimaksud meliputi:

1. Hukum Tata Ruang

Hukum tata ruang merupakan seperangkat norma hukum publik yang mengatur kewenangan negara dalam pemanfaatan ruang wilayah, meliputi aspek perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian ruang. Berdasarkan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, penataan ruang adalah suatu sistem yang mencakup perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, serta pengendalian pemanfaatan ruang yang dilaksanakan oleh pemerintah dengan melibatkan masyarakat.²¹ Dalam penelitian ini, hukum tata ruang difokuskan pada: (a) pengaturan fungsi kawasan dan peruntukan ruang dalam RTRW Kota Kediri; (b) mekanisme pengendalian pemanfaatan ruang, termasuk KKPR, insentif dan disinsentif, serta sanksi administratif berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021; dan (c) kewenangan atributif pemerintah daerah dalam pengendalian ruang yang bersumber dari Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Hukum tata ruang diposisikan sebagai kerangka

²¹ Lembaran Negara Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

utama karena secara langsung menentukan kedudukan dan fungsi bangunan dalam ruang kota.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah

Kewenangan pemerintah daerah merupakan hak dan kekuasaan untuk mengambil tindakan hukum dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sesuai peraturan perundang-undangan. Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi sebagai kewenangan asli dari undang-undang, delegasi sebagai pelimpahan kewenangan beserta tanggung jawabnya, dan mandat sebagai penugasan dengan tanggung jawab tetap pada pemberi mandat.²² Selain itu, legalitas tindakan pemerintahan harus memenuhi unsur wewenang, prosedur, dan substansi. kekurangan salah satunya menimbulkan cacat yuridis. Dalam penelitian ini, yang dimaksud adalah kewenangan atributif Pemerintah Kota Kediri di bidang hukum tata ruang, khususnya dalam pengendalian pemanfaatan ruang dan penertiban bangunan komersial terbengkalai di atas lahan milik pemerintah daerah, yang bersumber dari Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

3. Kedudukan Hukum

Kedudukan hukum adalah status atau posisi yuridis suatu subjek atau objek menurut peraturan perundang-undangan yang menentukan hak, kewajiban, dan akibat hukumnya. Menurut penelitian ini, yang dimaksud ialah status hukum Mall Dhoho Square sebagai bangunan komersial di atas lahan milik Pemerintah Kota

²² Susanto, "Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan."

Kediri, yang dianalisis dari dua perspektif. Pertama, hukum tata ruang, yaitu kesesuaian keberadaan dan kondisi bangunan dengan RTRW Kota Kediri serta ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang. Kedua, *siyasah dusturiyah*, yaitu penilaian berdasarkan prinsip kemaslahatan, keadilan, amanah, dan *milkiyyah ‘ammah* terhadap penggunaan aset publik tersebut.²³

4. Bangunan Komersial Terbengkalai

Bangunan komersial terbengkalai adalah bangunan yang diperuntukkan bagi kegiatan usaha, seperti pusat perbelanjaan, pertokoan, atau perkantoran, tetapi tidak difungsikan atau dibiarkan kosong dalam waktu lama sehingga tidak memberi manfaat ekonomi maupun fungsi publik, bahkan berdampak negatif terhadap kawasan dan kepentingan umum. Dalam hukum tata ruang, belum terdapat definisi normatif yang tegas mengenai kriteria “bangunan terbengkalai”, sehingga menimbulkan kekosongan norma yang menjadi fokus dalam penelitian ini.²⁴ Menurut konteks penelitian, yang dimaksud adalah Mall Dhoho Square yang tidak beroperasi sejak sekitar 2015, meskipun berada di atas lahan milik Pemerintah Kota Kediri di kawasan strategis Alun-Alun dan masih terikat perjanjian BOT yang berlaku.

5. Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan upaya pemerintah untuk mewujudkan tertib tata ruang melalui instrumen hukum agar setiap pemanfaatan

²³ Suwartono, “Mencermati Kewenangan Daerah untuk Melakukan Hubungan Luar Negeri.”

²⁴ Mirza Fathir dkk., “Pengelolaan Pada Bangunan Terbengkalai Pada Gedung Intan Meidina Garut Yang Dialih Fungsikan Menjadi Pasar Modern,” *JIDAR: Jurnal Ilmiah Urban Desain Dan Arsitektur* 2, no. 1 (2024): 8–14, <https://doi.org/https://doi.org/10.33364/jidar/v.2-1.2692>.

ruang sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021, pengendalian dilakukan melalui penilaian KKPR dan pernyataan mandiri UMK, evaluasi perwujudan rencana tata ruang, pemberian insentif dan disinsentif, pengenaan sanksi administratif, serta penyelesaian sengketa penataan ruang.²⁵ Dalam penelitian ini, pengendalian pemanfaatan ruang difokuskan pada kewenangan Pemerintah Kota Kediri dalam mengawasi, menilai, dan menertibkan Mall Dhoho Square yang tidak dimanfaatkan sesuai RTRW, sekaligus menentukan instrumen hukum yang dapat diterapkan dengan mempertimbangkan keberlakuan perjanjian BOT.

6. Lahan Pemerintah Daerah

Lahan pemerintah daerah adalah tanah yang dikuasai atau dimiliki oleh pemerintah daerah sebagai bagian dari barang milik daerah (BMD), sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 jo. Permendagri Nomor 19 Tahun 2016. Lahan tersebut dapat dimanfaatkan pihak lain melalui mekanisme hukum, termasuk skema Bangun Guna Serah (BGS) atau *Build Operate Transfer* (BOT), dengan kepemilikan tetap berada pada pemerintah daerah selama dan setelah masa perjanjian.²⁶ Menurut penelitian ini, yang dimaksud adalah tanah milik Pemerintah Kota Kediri di kawasan Alun-Alun yang digunakan untuk pembangunan Mall Dhoho Square melalui perjanjian BOT. Status kepemilikan ini

²⁵ Kurnia, Suparji, dan Rifai, "Tinjauan Hukum Penetapan Rencana Detail Tata Ruang Pasca Undang-Undang Cipta Kerja."

²⁶ Yuliyanti dan Santoso, "Analisis Perjanjian Build Operate And Transfer (BOT) Pada Pembangunan Aset Milik Daerah."

menjadi dasar dalam menganalisis kewenangan pemerintah daerah dalam mengambil tindakan hukum atas kondisi bangunan di atasnya.

7. *Build Operate Transfer* (BOT)

Build Operate Transfer (BOT), atau Bangun Guna Serah (BGS), adalah skema kerja sama pemanfaatan aset antara pemerintah daerah sebagai pemilik lahan dan investor swasta. Dalam skema ini, investor berhak membangun, mengoperasikan, dan mengelola aset dalam jangka waktu tertentu (maksimal 30 tahun), kemudian menyerahkannya kembali kepada pemerintah daerah tanpa biaya. Pengaturannya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014, dan Permendagri Nomor 19 Tahun 2016. Selama masa perjanjian, investor wajib membayar kontribusi dan mengelola aset sesuai kesepakatan.²⁷ Menurut penelitian ini, BOT merujuk pada kerja sama antara Pemerintah Kota Kediri dan investor dalam pembangunan serta pengelolaan Mall Dhoho Square di atas lahan milik daerah yang masih berlangsung. BOT diposisikan sebagai aspek pendukung yang memengaruhi kewenangan tata ruang dan kedudukan hukum bangunan tersebut.

8. Mall Dhoho Square

Mall Dhoho Square adalah pusat perbelanjaan yang terletak di kawasan Alun-Alun Kota Kediri, Jawa Timur, dan dibangun di atas lahan milik Pemerintah Kota Kediri melalui skema kerja sama *Build Operate Transfer* (BOT) dengan pihak swasta. Bangunan ini menjadi objek utama penelitian karena secara faktual telah

²⁷ Yuliyanti dan Santoso.

tidak beroperasi sejak sekitar 2015, sehingga merepresentasikan fenomena bangunan komersial terbengkalai di ruang publik strategis.²⁸ Relevansinya sebagai objek kajian terletak pada beberapa aspek yakni berdiri di atas lahan milik pemerintah daerah, berada dalam perjanjian BOT yang masih berlaku, terbengkalai dalam jangka panjang, berlokasi di kawasan strategis dengan fungsi penting dalam tata ruang kota, serta adanya temuan BPK yang mengindikasikan wanprestasi dari pihak investor.

9. *Siyasah Dusturiyah*

Siyasah Dusturiyah adalah cabang *fiqh siyasah* yang mengkaji peraturan perundang-undangan, konstitusi, dan sistem ketatanegaraan dalam Islam, termasuk hak dan kewajiban penguasa, mekanisme kebijakan publik, serta hubungan antara pemimpin dan rakyat berdasarkan prinsip syariat. Istilah *dustur* berarti konstitusi, sehingga *Siyasah Dusturiyah* dipahami sebagai pengelolaan urusan umat berdasarkan prinsip konstitusional Islam untuk mencapai kemaslahatan.²⁹ Menurut penelitian ini, *Siyasah Dusturiyah* dikaji melalui pemikiran Imam Al-Mawardi dalam *Al-Ahkam al-Sultaniyyah*, dengan fokus pada empat prinsip diantaranya kemaslahatan umum dan pencegahan mudarat, kepemilikan umum atas aset publik, keadilan dalam menyeimbangkan kepentingan, serta otoritas pemerintah dalam mewujudkan kemaslahatan sebagai dasar legitimasi tindakan penertiban.

²⁸ Ayu Ismawati, "Soal Eks-Pasar Gula, Pemkot Kediri Akan Panggil Pihak Dhoho Square," Radar Kediri, 28 September 2025. Tersedia: <https://radarkediri.jawapos.com/politik-pemerintahan/786632618> (diakses: 05 Januari 2026)

²⁹ Kosasih dkk., "Strengthening the Indonesian Bicameral Parliament."

G. Sistematika Pembahasan

Menurut penulisan skripsi ini, penulisan dibagi menjadi 5 bagian yang telah sesuai dengan Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah tahun 2022 Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, yakni:

BAB I Berisi tentang Latar Belakang, Batasan Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Definisi Operasional Dan Sistematika Pembahasan.

BAB II Berisi tinjauan pustaka dari penelitian terdahulu, konsep kewenangan pemerintah daerah, dan kerangka teori yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti baik dalam buku, jurnal, disertasi, thesis, ataupun skripsi yang sudah diterbitkan maupun yang masih belum diterbitkan.

BAB III Berisi tentang Metode Penelitian yang berisi Jenis Penelitian, Pendekatan Penelitian, Lokasi Penelitian, Jenis dan Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data, dan Analisis Data

BAB IV Berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan, membahas tentang analisis data yang menguraikan fakta dan data yang terdapat dilapangan dan data yang benar-benar terjadi di lokasi.

BAB V Berisi penutup, menguraikan uraian kesimpulan dan saran berupa jawaban singkat atas rumusan masalah yang ditetapkan, dan pada bagian terakhir ini juga berisi tentang daftar pustaka, lampiran– lampiran dan daftar riwayat hidup penulis.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

penelitian yang relevan dengan tema kewenangan pemerintah daerah dalam penertiban bangunan komersial terbengkalai di ruang publik strategis menguraikan sejumlah penelitian terdahulu, khususnya dalam konteks penataan ruang kota, pengelolaan aset daerah, serta kerja sama pemerintah dengan pihak swasta. Penelitian terdahulu tersebut dijadikan sebagai pijakan konseptual dan komparatif untuk melihat posisi penelitian ini, baik dari segi fokus kajian, pendekatan teoritis, maupun objek penelitian.

Melalui telaah terhadap penelitian-penelitian sebelumnya, diharapkan dapat ditemukan celah kajian yang belum banyak disentuh, sehingga penelitian ini memiliki kontribusi kebaruan, terutama dalam mengaitkan kewenangan pemerintah daerah dengan perspektif *Siyasah Dusturiyah* pada kasus bangunan komersial terbengkalai di ruang publik strategis Kota Kediri. Adapun penelitian terdahulu yang dijadikan rujukan adalah sebagai berikut:

1. Penelitian berjudul *“Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Bidang Penataan Ruang (Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Perspektif Siyasah Dusturiyah)”*³⁰ menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Hasil

³⁰ Tsabitul ‘Azmi Chumairoh, “Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Bidang Penataan Ruang (Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dan Perspektif Siyasah Dusturiyah)” (Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2022), <http://etheses.uin-malang.ac.id/id/eprint/37607>.

penelitian menunjukkan bahwa berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja menimbulkan implikasi berupa pereduksian dan sentralisasi kewenangan pemerintah daerah dalam bidang penataan ruang. Kewenangan daerah yang sebelumnya luas menjadi lebih terbatas, sehingga menimbulkan potensi konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, kondisi tersebut perlu diselaraskan melalui prinsip keadilan dan kemaslahatan.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah sama-sama membahas kewenangan pemerintah daerah dalam bidang penataan ruang serta menggunakan perspektif *siyasah dusturiyah* sebagai alat analisis. Perbedaannya terletak pada fokus kajian, dimana penelitian tersebut menitikberatkan pada harmonisasi kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah secara normatif, sedangkan penelitian ini lebih fokus pada implementasi kewenangan pemerintah daerah dalam penertiban bangunan komersial terbengkalai di ruang publik strategis. Penelitian ini memberikan kebaruan dengan mengkaji secara lebih spesifik bagaimana kewenangan pemerintah daerah dijalankan dalam kondisi konkret, khususnya terhadap bangunan yang tidak dimanfaatkan dan berdampak pada fungsi tata ruang.

2. Penelitian berjudul "*Strategi Pengelolaan Aset Daerah di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) di Kota Makassar*"³¹

³¹ Muh Faisal, Muhlis Madani, dan Rusliadi, "Strategi Pengelolaan Aset Daerah di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Makassar," *Kimap: Kajian Ilmiah Mahasiswa Administrasi Publik* 6, no. 5 (2025), <https://doi.org/https://doi.org/10.26618/xq0cmm08>.

dari Universitas Muhammadiyah Makassar menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Penelitian ini menganalisis strategi pengelolaan aset daerah dalam rangka meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas pengelolaan barang milik daerah. Latar belakangnya adalah berbagai tantangan seperti belum optimalnya pemanfaatan aset, keterbatasan bukti kepemilikan aset, aset yang dikuasai oleh pihak yang tidak berwenang, serta keterbatasan integrasi data.

Persamaan dengan penelitian ini adalah membahas pengelolaan aset daerah oleh pemerintah daerah dan permasalahan dalam optimalisasi pemanfaatan aset. Perbedaannya, penelitian Faisal dkk berfokus pada strategi pengelolaan aset secara umum di BPKAD, sedangkan penelitian ini spesifik pada kewenangan penertiban bangunan komersial terbengkalai di ruang publik strategis.

3. Penelitian berjudul "*Pengelolaan Ruang Publik (Studi Kasus Pembangunan Alun-Alun Lamongan)*"³² menggunakan metode penelitian deskriptif. Penelitian ini menyatakan bahwa ruang publik merupakan komponen penting dalam tata ruang kota, dimana setiap kota di Indonesia dituntut menyediakan ruang publik sebesar 20% sesuai perundang-undangan. Pembangunan alun-alun dilakukan untuk mewujudkan Lamongan sebagai kota ramah lingkungan. Alun-alun harus memiliki peran yang dapat mawadahi kebutuhan masyarakat akan fungsi ruang

³² Eva Nur Laily Rohmah, "Pengelolaan Ruang Publik (Studi Kasus Pembangunan Alun-Alun Lamongan)," *HUMANIS: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora* 14, no. 1 (2022): 46–54, <https://doi.org/10.52166/humanis.v14i1.2832>.

terbuka publik, tidak hanya fokus pada satu fungsi tetapi harus memiliki fungsi sosial dan ekologi.

Persamaan dengan penelitian ini adalah membahas fungsi dan pengelolaan ruang publik strategis seperti alun-alun oleh pemerintah daerah. Perbedaannya, penelitian Rohmah fokus pada pembangunan dan fungsi alun-alun sebagai ruang terbuka hijau, sedangkan penelitian ini fokus pada penertiban bangunan komersial yang terbengkalai di kawasan alun-alun.

4. Penelitian berjudul "*Efektivitas Revitalisasi Alun-alun Garut Tahun 2022 dalam Perspektif Pembangunan Kota Berkelanjutan*"³³ menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Penelitian ini mengkaji sejauh mana revitalisasi mampu mengintegrasikan dimensi sosial, ekonomi, dan lingkungan serta mencapai lima dimensi efektivitas kebijakan publik. Hasil menunjukkan revitalisasi berhasil meningkatkan interaksi sosial, menyediakan fasilitas inklusif, dan mendorong ekonomi informal. Namun menghadapi kendala terkait zonasi pedagang, kesadaran kebersihan, dan koordinasi antarinstansi. Penyusunan *Detail Engineering Design* (DED) tahun 2025 diharapkan memperkuat tata kelola dan keberlanjutan ruang publik.

Persamaan dengan penelitian ini adalah membahas pengelolaan dan penataan ruang publik strategis (alun-alun) oleh pemerintah daerah dengan

³³ Amelia dkk., "Efektivitas Revitalisasi Alun-alun Garut Tahun 2022 dalam Perspektif Pembangunan Kota Berkelanjutan."

mempertimbangkan kepentingan masyarakat dan keberlanjutan. Perbedaannya, penelitian Amelia fokus pada efektivitas revitalisasi fisik alun-alun, sedangkan penelitian ini fokus pada kewenangan pemerintah daerah dalam menertibkan bangunan terbengkalai di kawasan alun-alun.

5. Penelitian berjudul “*Pemberian Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) Pagar Laut di Sidoarjo dalam Konteks Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Timur Perspektif Siyasah Dusturiyah*”³⁴ menggunakan pendekatan yuridis empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberian hak atas tanah dalam bentuk SHGB harus memperhatikan kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah. Apabila pemberian hak tersebut tidak sesuai dengan fungsi ruang, maka berpotensi menimbulkan konflik hukum dan ketidaktertiban pemanfaatan ruang. Dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, kebijakan pemerintah harus didasarkan pada prinsip kemaslahatan, keadilan, dan tidak merugikan kepentingan umum.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah sama-sama membahas kewenangan pemerintah dalam pengelolaan ruang dan pemanfaatan lahan yang dikaji menggunakan perspektif *siyasah dusturiyah*. Perbedaannya, penelitian tersebut berfokus pada legalitas pemberian hak guna bangunan dalam konteks tata ruang, sedangkan penelitian ini berfokus pada kewenangan pemerintah daerah dalam

³⁴ Dimas Miftakhul Huda, “Pemberian Sertifikat Hak Guna Bagunan (SHGB) Pagar Laut Di Sidoarjo Dalam Konteks Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Timur Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Di Desa Segoro Tambak Kecamatan Sedati Kabupaten Sidoarjo)” (Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2025), <http://etheses.uin-malang.ac.id/id/eprint/79104>.

menertibkan bangunan komersial yang terbengkalai. Penelitian ini memberikan kebaruan dengan mengkaji aspek pengendalian pemanfaatan ruang, khususnya terhadap bangunan yang tidak difungsikan, serta menilai tindakan pemerintah daerah dalam perspektif kemaslahatan.

Tabel 1. Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti & Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan	Unsur Kebaruan Penelitian Ini
1	Tsabitul 'Azmi Chumairoh (2022) Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang	Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Bidang Penataan Ruang (Pasca UU Cipta Kerja Perspektif <i>Siyasah Dusturiyah</i>)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja menimbulkan implikasi berupa pereduksian dan sentralisasi kewenangan pemerintah daerah dalam bidang penataan ruang, sehingga berpotensi menimbulkan konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.	Penelitian ini berfokus pada harmonisasi kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam bidang penataan ruang secara normatif, sedangkan penelitian penulis lebih menitikberatkan pada implementasi kewenangan pemerintah daerah dalam penertiban bangunan komersial terbengkalai.	Penelitian ini memberikan kebaruan dengan mengkaji secara spesifik pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang terhadap bangunan komersial terbengkalai di ruang publik strategis.

No	Nama Peneliti & Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan	Unsur Kebaruan Penelitian Ini
2	Muh. Faisal, Muhlis Madani, Rusliadi (2025) Universitas Muhammadiyah Makassar	Strategi Pengelolaan Aset Daerah di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) di Kota Makassar	Penelitian ini menganalisis strategi pengelolaan aset daerah dalam rangka meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas. Tantangan yang dihadapi meliputi belum optimalnya pemanfaatan aset, keterbatasan bukti kepemilikan aset, aset yang dikuasai oleh pihak yang tidak berwenang, serta keterbatasan integrasi data.	Penelitian Faisal dkk berfokus pada strategi pengelolaan aset secara umum di BPKAD dengan pendekatan manajemen administrasi, sedangkan penelitian ini spesifik pada kewenangan penertiban bangunan komersial terbengkalai di ruang publik strategis dengan pendekatan hukum dan <i>Siyasah Dusturiyah</i> .	Penelitian ini fokus pada aspek kewenangan penertiban dan kedudukan hukum bangunan terbengkalai di ruang publik strategis, bukan hanya strategi pengelolaan aset secara administratif, dengan menggunakan kerangka analisis <i>Siyasah Dusturiyah</i> .
3	Etik Rohmah (2022) Jurnal HUMANIS	Pengelolaan Ruang Publik (Studi Kasus Pembangunan Alun-Alun Lamongan)	Ruang publik merupakan komponen penting dalam tata ruang kota, dimana setiap kota di Indonesia dituntut menyediakan	Penelitian Rohmah fokus pada pembangunan dan fungsi alun-alun sebagai ruang terbuka hijau yang berfungsi dengan baik,	Penelitian ini memberikan sudut pandang baru tentang konflik antara kepentingan komersial (bangunan BOT) dan fungsi ruang

No	Nama Peneliti & Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan	Unsur Kebaruan Penelitian Ini
			ruang publik sebesar 20% sesuai perundang-undangan. Pembangunan alun-alun dilakukan untuk mewujudkan Lamongan sebagai kota ramah lingkungan. Alun-alun harus memiliki peran yang dapat mewadahi kebutuhan masyarakat akan fungsi ruang terbuka publik, tidak hanya fokus pada satu fungsi tetapi harus memiliki fungsi sosial dan ekologi.	sedangkan penelitian ini fokus pada penertiban bangunan komersial yang terbengkalai di kawasan alun-alun yang justru mengganggu fungsi ruang publik.	publik strategis (alun-alun), serta bagaimana pemerintah daerah menyelesaikannya berdasarkan kewenangan hukum dan prinsip <i>Siyasah Dusturiyah</i>.
4	Amelia (2025) Konferensi Nasional Ilmu	Efektivitas Revitalisasi Alun-alun Garut Tahun 2022 dalam Perspektif Pembangunan Kota	Revitalisasi berhasil meningkatkan interaksi sosial, menyediakan fasilitas inklusif, dan mendorong	Penelitian Amelia fokus pada efektivitas revitalisasi fisik alun-alun untuk pembangunan berkelanjutan, sedangkan	Penelitian ini memberikan kontribusi tentang bagaimana menyelesaikan persoalan bangunan yang

No	Nama Peneliti & Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan	Unsur Kebaruan Penelitian Ini
	Adminis- trasi	Berkelanjuta- n	ekonomi informal. Namun menghadapi kendala terkait zonasi pedagang, kesadaran kebersihan, dan koordinasi antarinstansi. Penyusunan Detail Engineering Design (DED) tahun 2025 diharapkan memperkuat tata kelola dan keberlanjutan ruang publik.	penelitian ini fokus pada kewenangan pemerintah daerah dalam menertibkan bangunan terbengkalai yang justru menghambat fungsi alun-alun sebagai ruang publik.	mengganggu revitalisasi ruang publik melalui pendekatan kewenangan hukum dan prinsip-prinsip <i>Siyasah Dusturiyah</i> (kemaslahatan, keadilan, amanah, milkiyyah 'ammah).
5	Dimas Miftakhul Huda (2025) Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang	Pemberian Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) Pagar Laut di Sidoarjo dalam Konteks Rencana Tata Ruang Wilayah Perspektif <i>Siyasah Dusturiyah</i>	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberian hak atas tanah dalam bentuk SHGB harus memperhatikan kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah, serta dalam perspektif <i>siyasah dusturiyah</i> harus	Penelitian ini berfokus pada legalitas pemberian hak guna bangunan dalam konteks tata ruang, sedangkan penelitian penulis berfokus pada kewenangan pemerintah daerah dalam menertibkan bangunan	Penelitian ini memberikan kebaruan dengan mengkaji aspek pengendalian pemanfaatan ruang terhadap bangunan yang tidak difungsikan serta menilai kewenangan pemerintah daerah dalam perspektif

No	Nama Peneliti & Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan	Unsur Kebaruan Penelitian Ini
			berorientasi pada prinsip kemaslahatan, keadilan, dan tidak merugikan kepentingan umum.	komersial yang terbengkalai.	<i>siyasah dusturiyah</i> .

Berdasarkan penelusuran penelitian terdahulu di atas, dapat disimpulkan bahwa belum ditemukan penelitian yang secara spesifik membahas kewenangan pemerintah daerah dalam penertiban bangunan komersial terbengkalai di ruang publik strategis yang dianalisis dari perspektif *Siyasah Dusturiyah* dengan studi kasus Mall Dhoho Square Kota Kediri. Penelitian ini memberikan kontribusi baru dengan mengintegrasikan perspektif *Siyasah Dusturiyah* dalam mengkaji problematika bangunan di atas lahan pemerintah daerah yang mangkrak di ruang publik dalam perjanjian BOT yang memiliki nilai historis dan kultural.

B. Konsep Kewenangan Pemerintah Daerah

Kewenangan pemerintah daerah merupakan salah satu konsep fundamental dalam sistem hukum tata negara dan hukum administrasi Indonesia, khususnya dalam kerangka desentralisasi. Secara konseptual, kewenangan (*authority/bevoegdheid*) dapat diartikan sebagai hak dan kekuasaan yang dimiliki oleh organ pemerintahan untuk mengambil tindakan-tindakan hukum yang mengikat dan dapat mempengaruhi kedudukan hukum subjek hukum lain. Dalam

perspektif hukum administrasi, kewenangan tidak identik dengan kekuasaan semata, karena kewenangan selalu harus bersandar pada norma hukum yang memberikan legitimasi atas penggunaan kekuasaan tersebut.³⁵ Dengan demikian, tanpa landasan kewenangan yang sah, setiap tindakan organ pemerintah tidak dapat dibenarkan secara hukum dan berpotensi digugat melalui mekanisme peradilan tata usaha negara.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi, kewenangan pemerintah daerah bersumber dan dibatasi oleh konstitusi serta peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (2) menegaskan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang membagi urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.³⁶ Pembagian ini menjadi landasan normatif bagi distribusi kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Secara teoritis, terdapat tiga cara perolehan kewenangan dalam hukum administrasi negara, yakni melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi adalah kewenangan yang lahir bersamaan dengan pembentukan organ pemerintahan itu sendiri, bersumber langsung dari undang-undang atau konstitusi

³⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 99.

³⁶ Lembaran Negara Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

tanpa melalui proses pengalihan dari organ lain. Kewenangan delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi kepada organ yang lebih rendah disertai dengan pengalihan tanggung jawab. Sedangkan kewenangan mandat adalah penugasan dari organ yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah untuk bertindak atas namanya, tanpa pengalihan tanggung jawab.³⁷ Ketiga mekanisme perolehan kewenangan ini memiliki implikasi hukum yang berbeda terutama dalam hal pertanggungjawaban dan kemungkinan delegasi lebih lanjut.

Dalam konteks penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang bersifat atributif dalam mengelola urusan-urusan yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Salah satu kewenangan yang paling penting dan relevan dalam konteks penelitian ini adalah kewenangan pemerintah daerah di bidang penataan ruang. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan atributif untuk menyelenggarakan penataan ruang di wilayahnya, yang meliputi fungsi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.³⁸ Kewenangan ini mencakup pula fungsi pengendalian pemanfaatan ruang sebagai instrumen untuk mewujudkan tertib tata ruang di wilayah yang bersangkutan.

³⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), 130–33.

³⁸ Lembaran Negara Pasal 10-11 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

a. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Bidang Penataan Ruang

Kewenangan pemerintah daerah dalam bidang penataan ruang secara spesifik meliputi tiga sub-sistem utama yang saling berkaitan, yaitu: perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Ketiga sub-sistem ini tidak dapat dipisahkan satu sama lain dan harus dijalankan secara terpadu. Perencanaan tata ruang menghasilkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang menjadi acuan normatif bagi seluruh aktivitas pemanfaatan ruang di wilayah pemerintahan daerah yang bersangkutan. Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Sedangkan pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya pemerintah untuk menjamin agar setiap aktivitas pemanfaatan ruang benar-benar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.³⁹ Tanpa pengendalian yang efektif, perencanaan tata ruang yang baik sekalipun tidak akan menghasilkan perubahan yang nyata di lapangan.

Pengendalian pemanfaatan ruang sebagai salah satu kewenangan paling strategis pemerintah daerah dilaksanakan melalui beberapa instrumen hukum. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, instrumen pengendalian pemanfaatan ruang mencakup:

- 1) Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) yang menggantikan mekanisme perizinan konvensional
- 2) penilaian perwujudan rencana tata ruang

³⁹ Lembaran Negara Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

- 3) pemberian insentif dan disinsentif
- 4) pengenaan sanksi administrative
- 5) penyelesaian sengketa penataan ruang.

Dalam kerangka otonomi daerah, pemerintah kabupaten/kota berwenang untuk menerapkan instrumen-instrumen tersebut di wilayahnya masing-masing sebagai manifestasi dari kewenangan atributif yang diberikan oleh undang-undang penataan ruang.⁴⁰

b. Kewenangan Pengelolaan Aset Daerah dan Hubungannya dengan Kewenangan Tata Ruang

Selain kewenangan di bidang penataan ruang, pemerintah daerah juga memiliki kewenangan yang luas dalam pengelolaan barang milik daerah (BMD). Kewenangan ini bersumber dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 28 Tahun 2020. Dalam struktur kelembagaan pemerintahan daerah, kepala daerah (bupati/walikota) adalah pemegang kekuasaan tertinggi atas pengelolaan barang milik daerah. Kekuasaan pengelolaan ini kemudian dilaksanakan oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) selaku Bendahara Umum Daerah dan kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD) selaku pengguna barang.⁴¹ Pengaturan ini menciptakan sistem pengelolaan aset daerah yang terpusat pada

⁴⁰ Lembaran Negara Pasal 139-159 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

⁴¹ Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah jo. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020

kepala daerah namun dilaksanakan secara terdesentralisasi kepada perangkat daerah yang relevan.

Dalam konteks pemanfaatan aset daerah melalui skema Build Operate Transfer (BOT) atau yang dalam terminologi hukum pengelolaan barang milik daerah disebut Bangun Guna Serah (BGS), kewenangan pemerintah daerah mencakup

- 1) kewenangan untuk menyetujui dan menandatangani perjanjian BOT/BGS dengan pihak swasta
- 2) kewenangan untuk mengawasi pelaksanaan perjanjian
- 3) kewenangan untuk menerapkan sanksi terhadap pihak yang wanprestasi
- 4) kewenangan untuk mengakhiri perjanjian dalam kondisi-kondisi tertentu.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah mengatur secara rinci mekanisme pemanfaatan barang milik daerah melalui skema BGS, termasuk persyaratan, tata cara, dan jangka waktu maksimal 30 tahun.⁴² Pengelolaan aset daerah yang optimal melalui mekanisme BGS/BOT diharapkan dapat mengoptimalkan nilai dan manfaat aset daerah bagi kepentingan umum secara berkelanjutan.

c. Batasan dan Tantangan Kewenangan Pemerintah Daerah

Kewenangan pemerintah daerah, meskipun luas, tidak bersifat absolut melainkan dibatasi oleh berbagai ketentuan hukum. Pertama, kewenangan pemerintah daerah dibatasi secara vertikal oleh hierarki peraturan perundang-

⁴² Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah

undangan, di mana tindakan pemerintah daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Kedua, kewenangan pemerintah daerah dibatasi secara horizontal oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), seperti asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas kesamaan, asas bertindak cermat, asas motivasi, asas tidak mencampurkan kewenangan, asas permainan yang layak, asas keadilan, asas menanggapi pengharapan yang wajar, asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal, dan asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi.⁴³ Ketaatan pada asas-asas ini menjadi tolok ukur legalitas tindakan pemerintah daerah di samping kepatuhan pada norma-norma positif yang tertulis.

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, terdapat beberapa tantangan yang kerap dihadapi dalam mengimplementasikan kewenangan secara efektif. Di antaranya adalah:

- 1) ketidaklengkapan norma hukum yang menyebabkan organ pemerintahan tidak memiliki dasar hukum yang memadai untuk mengambil tindakan tertentu
- 2) tegangan antara kewenangan hukum publik dan hak-hak yang bersumber dari hukum privat, seperti perjanjian atau kontrak
- 3) keterbatasan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia dalam melaksanakan kewenangan yang dimiliki
- 4) konflik kewenangan antar instansi atau antar tingkatan pemerintahan.

⁴³ Gugun El Guyanie, "Eksistensi dan Urgensi Upaya Administratif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia," *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam* 1, no. 2 (Agustus 2021): 136, <https://doi.org/10.14421/staatsrecht.v1i2.2471>.

Kekosongan norma dalam konteks kewenangan pemerintah daerah terhadap bangunan komersial terbengkalai, sebagaimana terjadi dalam kasus Mall Dhoho Square Kota Kediri, merupakan salah satu manifestasi konkret dari tantangan pertama yang disebutkan di atas.⁴⁴ Kondisi ini menuntut kreativitas dan inovasi hukum dari pemerintah daerah dalam mencari solusi yang sah dan efektif.

Menghadapi kondisi Kekosongan norma, doktrin hukum administrasi mengenal konsep *Freies Ermessen* atau diskresi sebagai kewenangan pemerintah untuk mengambil keputusan atas dasar pertimbangannya sendiri dalam mengisi Kekosongan hukum, dengan tujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan guna kepentingan umum. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, konsep diskresi ini telah mendapatkan pengakuan hukum positif. Pasal 22 ayat (2) undang-undang tersebut mengatur bahwa pejabat pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan diskresi dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan apabila:

- a. terdapat kekosongan hukum
- b. tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur
- c. peraturan yang ada tidak jelas atau tidak lengkap.

Namun penggunaan diskresi ini tetap harus memenuhi tujuan diskresi, tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan AUPB, berdasarkan alasan-alasan yang objektif, tidak menimbulkan konflik kepentingan, dan dilakukan dengan iktikad baik.⁴⁵ Dengan demikian, diskresi

⁴⁴ Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 55–60.

⁴⁵ Lembaran Negara Pasal 22-32 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

bukan merupakan kebebasan mutlak melainkan kebebasan yang teratur dan terbatas dalam bingkai hukum.

C. Kerangka Teori

Penelitian ini menggunakan dua kerangka teori, antara lain yakni Teori Kewenangan Pemerintah dari Philipus M. Hadjon dan *Siyasah Dusturiyah* dari Imam Al-Mawardi, karena keduanya saling melengkapi dalam menganalisis kewenangan pemerintah daerah dalam penertiban bangunan komersial terbengkalai di ruang publik strategis Kota Kediri. Teori Kewenangan Philipus M. Hadjon menyediakan landasan hukum administrasi untuk menganalisis sumber, batas, dan legalitas tindakan pemerintah daerah dalam menertibkan Mall Dhoho Square berdasarkan undang-undang penataan ruang. Sementara itu, *Siyasah Dusturiyah* memberikan perspektif hukum Islam dalam menilai apakah kebijakan tersebut sejalan dengan prinsip amanah, keadilan, dan kemaslahatan umum sebagaimana diajarkan oleh Imam Al-Mawardi.

1. Teori Kewenangan Pemerintah

a. Definisi dan Konsep Kewenangan

Kewenangan merupakan konsep fundamental dalam hukum administrasi negara yang menjadi syarat mutlak bagi setiap tindakan pemerintahan. Menurut Philipus M. Hadjon, setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Tanpa kewenangan yang sah, seluruh tindakan pemerintah baik yang bersifat regulasi maupun penindakan tidak memiliki dasar hukum yang kuat dan dapat digugat secara hukum administrasi.

Philipus M. Hadjon menyejajarkan istilah wewenang dengan istilah *bevoegdheid* dalam hukum Belanda. Dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan erat dengan kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Ia menegaskan bahwa wewenang adalah kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu yang dapat menimbulkan akibat hukum.⁴⁶

Dalam kajian hukum administrasi Indonesia, Philipus M. Hadjon merumuskan bahwa konsep wewenang terdiri dari tiga komponen, yakni pengaruh, dasar hukum, dan kepatuhan hukum. Komponen pengaruh mengandung makna bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Dasar hukum berarti wewenang harus selalu dapat ditunjuk dasar hukumnya. Sedangkan kepatuhan hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yakni standar umum untuk semua jenis wewenang dan standar khusus untuk wewenang tertentu.⁴⁷

b. Sumber dan Cara Memperoleh Kewenangan

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan pemerintahan diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Ketiga sumber kewenangan ini memiliki karakteristik yang berbeda-beda, khususnya dalam hal asal-usul dan pertanggungjawaban hukumnya.

1) Kewenangan Atribusi

Atribusi adalah pemberian kewenangan yang bersifat asli karena langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Kewenangan atribusi

⁴⁶ Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 20.

⁴⁷ Hadjon, 21.

lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar atau ditetapkan oleh undang-undang. Dengan kata lain, atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu oleh pembuat undang-undang. Dalam konteks penelitian ini, kewenangan Pemerintah Kota Kediri dalam bidang penataan ruang merupakan kewenangan atribusi yang bersumber langsung dari Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2) Kewenangan Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Dalam delegasi terdapat pemindahan atau pengalihan kewenangan yang ada, beserta pemindahan tanggung jawabnya. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa pada kewenangan delegasi, tanggung jawab beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi, dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menjalankan wewenang yang telah dilimpahkan tersebut kecuali ia mengambilnya kembali.⁴⁸

3) Kewenangan Mandat

Mandat adalah pemberian wewenang dari organ yang lebih tinggi kepada organ yang lebih rendah untuk bertindak atas nama pemberi mandat. Berbeda dengan delegasi, dalam mandat tidak terdapat pengalihan kewenangan tanggung jawab atas tindakan yang dilakukan atas nama mandat tetap berada pada organ yang memberikan mandat. Mandat pada hakikatnya merupakan bentuk penugasan

⁴⁸ Hadjon, 22.

administratif di mana organ yang diberi mandat bertindak atas nama dan untuk kepentingan pemberi mandat.

c. Ruang Lingkup Legalitas Tindakan Pemerintahan

Selain tiga sumber kewenangan tersebut, Philipus M. Hadjon juga mengembangkan konsep legalitas tindakan pemerintahan yang mencakup tiga komponen yang harus dipenuhi secara kumulatif, yaitu wewenang, prosedur, dan substansi. Ketidakterpenuhinya salah satu komponen tersebut akan mengakibatkan cacat yuridis yang berpotensi membatalkan tindakan pemerintahan yang bersangkutan.

1) Aspek Wewenang

Aspek wewenang berkaitan dengan pertanyaan apakah organ pemerintah yang melakukan tindakan memiliki wewenang yang sah untuk melakukan tindakan tersebut. Suatu tindakan pemerintah tanpa landasan kewenangan yang sah merupakan tindakan *ultra vires* yang bertentangan dengan asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*). Dalam penelitian ini, aspek wewenang menjadi kunci untuk menganalisis apakah Pemerintah Kota Kediri memiliki dasar hukum yang kuat untuk menertibkan Mall Dhoho Square berdasarkan ketentuan undang-undang penataan ruang.

2) Aspek Prosedur

Aspek prosedur menyangkut tata cara atau mekanisme yang harus ditempuh dalam setiap tindakan pemerintahan. Setiap tindakan pemerintahan harus dilaksanakan melalui prosedur yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Cacat prosedur terjadi apabila tindakan pemerintahan tidak melalui

prosedur yang benar, meskipun substansi dan wewenangnya telah terpenuhi. Cacat prosedur bersifat *vernietigbaar* (dapat dibatalkan), bukan *nietig van rechtswege* (batal demi hukum).

3) Aspek Substansi

Aspek substansi menyangkut "apa" dan "untuk apa" tindakan pemerintahan itu dilakukan. Cacat substansial terjadi dalam dua bentuk yakni pertama, tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) yang terjadi apabila substansi tindakan pemerintah bertentangan dengan ketentuan peraturan yang berlaku dan kedua, penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) yang terjadi apabila tindakan pemerintah dilakukan dengan tujuan yang menyimpang dari tujuan pemberian kewenangan itu sendiri.

d. Relevansi Teori Kewenangan dalam Penelitian Ini

Teori kewenangan Philipus M. Hadjon digunakan dalam penelitian ini sebagai kerangka analisis untuk mengkaji dua persoalan utama. Pertama, mengidentifikasi apakah kewenangan Pemerintah Kota Kediri dalam menertibkan Mall Dhoho Square sebagai bangunan komersial terbengkalai di atas lahan pemerintah daerah memiliki dasar atribusi yang kuat dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Kedua, menganalisis apakah tindakan atau kelambatan tindakan Pemerintah Kota Kediri terhadap Mall Dhoho Square telah memenuhi ketiga komponen legalitas tindakan pemerintahan yang disyaratkan oleh Philipus M. Hadjon, yaitu wewenang, prosedur, dan substansi.⁴⁹

⁴⁹ Hadjon, 125.

2. *Siyasah Dusturiyah*

a. Pengertian *Siyasah Dusturiyah*

Siyasah Dusturiyah merupakan salah satu cabang penting dalam kajian *fiqh siyasah* yang membahas tentang sistem pemerintahan, konstitusi, dan pengaturan hukum dalam negara Islam. Secara etimologis, kata "*siyasah*" berasal dari bahasa Arab *sasa-yasusu-siyasatan* yang berarti mengatur, mengendalikan, atau membuat keputusan, sedangkan kata "*dusturiyah*" berasal dari kata *dustur* yang berarti undang-undang dasar atau konstitusi.⁵⁰

Menurut Imam Al-Mawardi dalam kitabnya *Al-Ahkam Al-Sultaniyyah*, *siyasah dusturiyah* adalah sistem pemerintahan yang bertujuan untuk menjaga agama dan mengatur urusan dunia berdasarkan prinsip-prinsip syariat, di mana imamah (kepemimpinan) ditetapkan untuk menggantikan kenabian dalam menjaga agama dan mengatur dunia.⁵¹ Selanjutnya menurut A. Djazuli, *siyasah dusturiyah* adalah bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan nilai-nilai syariat Islam dalam mengatur kemaslahatan umat dan mengatur hubungan antara penguasa dengan rakyat serta lembaga-lembaga yang ada di dalam negara.⁵²

Dalam kajian ini, tokoh sentral yang menjadi pijakan teoritis adalah Imam Al-Mawardi, nama lengkapnya Abu Hasan Ali bin Muhammad bin Habib al-

⁵⁰ M. Edwar Rinaldo dan Hervin Yoki Pradikta, "Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah dalam Pembentukan Peraturan Tentang Trading in Influence dalam Hukum Positif di Indonesia," *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law* 1, no. 1 (2021): 63–84, <https://doi.org/10.24042/as-siyasi.v1i1.8955>.

⁵¹ Khalifurrahman Fath dan Fathurrahman, *Imam Al-Mawardi AHKAM SULTHANIYAH "Sistem Pemerintahan Khilafah Islam"* (Jakarta: Qisthi Press, 2014).

⁵² A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, hlm. 47.

Mawardi al-Bashri (364 H/975 M – 450 H/1058 M), seorang ulama dan fuqaha terkemuka dalam tradisi hukum Islam mazhab Syafi'i pada masa Dinasti Abbasiyah. Dalam bidang *fiqh siyasah*, karya Al-Mawardi yang termasyhur adalah *Al-Ahkam Al-Sultaniyyah fi Al-Wilayah Al-Diniyyah* yang merupakan risalah pertama yang ditulis secara sistematis dalam bidang ilmu politik dan administrasi negara Islam.⁵³

b. Dasar Hukum *Siyasah Dusturiyah*

Konsep *siyasah dusturiyah* dalam Islam memiliki landasan yang kuat dari Al-Qur'an, hadis, dan ijtihad para ulama.

Dalam Surah An-Nisa ayat 58, Allah SWT berfirman:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: "Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat" (QS. An-Nisa [4]: 58)

Ayat ini menjadi landasan fundamental dalam *siyasah dusturiyah* tentang prinsip amanah dan keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks penertiban bangunan komersial terbengkalai, prinsip amanah meniscayakan bahwa

⁵³ Syafruddin Syam, "Pemikiran Politik Islam Imam Al-Mawardi Dan Relevansinya Di Indonesia," *AL-HADI* 2, no. 2 (2017).

pemerintah daerah berkewajiban memastikan aset publik yang dipercayakan kepadanya memberikan manfaat nyata bagi masyarakat.⁵⁴

Prinsip musyawarah (*syura*) sebagai salah satu pilar *siyasah dusturiyah* disebutkan dalam Surah Asy-Syura ayat 38:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ

Artinya: "(juga lebih baik dan lebih kekal bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melaksanakan salat, sedangkan urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah di antara mereka. Mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami anugerahkan kepada mereka" (QS. Asy-Syura [42]: 38)

Ayat ini menegaskan bahwa musyawarah merupakan cara yang diperintahkan Allah dalam mengambil keputusan bersama, sehingga dalam konteks pengelolaan aset publik berupa lahan pemerintah daerah, prinsip musyawarah mengharuskan adanya keterbukaan dan pelibatan masyarakat dalam setiap keputusan yang menyangkut kepentingan umum.⁵⁵

⁵⁴ Rahma Nur Aulia, "Efektivitas Badan Usaha Milik Desa dalam Bingkai Siyasah Dusturiyah: Studi di Desa Andinete Kec. Kolono," *Constitutional Law Departement, Sharia Faculty, State Islamic Institute Of Kendari (IAIN Kendari)* 5, no. 2 (2025), <https://doi.org/https://doi.org/10.31332/qjclr.v5i2.11884>.

⁵⁵ Fath dan Fathurrahman, *Imam Al-Mawardi AHKAM SULTHANIYAH "Sistem Pemerintahan Khilafah Islam."*

Dari sisi hadis, Rasulullah SAW memberikan tuntunan tentang prinsip kepemimpinan yang bertanggung jawab sebagaimana diriwayatkan oleh Imam Muslim:

كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ الْإِمَامُ رَاعٍ وَمَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

Artinya: "Setiap kamu adalah pemimpin dan setiap kamu akan dimintai pertanggungjawaban atas kepemimpinannya. Imam (kepala negara) adalah pemimpin yang akan dimintai pertanggungjawaban atas rakyatnya." (HR. Muslim)

Hadis ini menegaskan prinsip akuntabilitas dalam kepemimpinan Islam. Setiap pemimpin, termasuk pemerintah daerah, akan dimintai pertanggungjawaban atas amanah yang diembannya. Prinsip ini sangat relevan dalam menganalisis mengapa pemerintah daerah tidak boleh membiarkan bangunan komersial terbengkalai di atas lahan milik pemerintah tanpa tindakan yang tegas. Ruang Lingkup *Siyasah Dusturiyah*

Fiqh siyasah dusturiyah tidak dapat dipisahkan dari dua hal pokok pertama, dalil-dalil kulliy, baik dari Al-Qur'an maupun hadis, maqashid syariah, dan semangat ajaran Islam. kedua, ijtihad para ulama yang dapat menyesuaikan kondisi dan keadaan manusia pada saat tertentu.⁵⁶ Ruang lingkup siyasah dusturiyah dibagi dalam empat bidang kajian utama:

1) Bidang *Siyasah Tasri'iyah*

Bidang ini membahas masalah perundang-undangan negara, meliputi konsep konstitusi, mekanisme legislasi, dan lembaga demokrasi. Kekuasaan

⁵⁶ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*, hlm. 52–54.

legislatif (*siyasah tasri'iyah*) berwenang untuk mengatur dan menetapkan hukum yang berlaku dan dilaksanakan masyarakat sesuai dengan ketentuan Allah SWT dalam syariat Islam.⁵⁷ Menurut konteks penelitian ini, kajian *siyasah tasri'iyah* digunakan untuk menganalisis apakah peraturan yang mengatur penertiban bangunan komersial terbengkalai sudah memadai dan selaras dengan prinsip kemaslahatan umat.

2) Bidang *Siyasah Tanfidiyah*

Bidang ini membahas kekuasaan eksekutif dan pelaksanaan undang-undang. Sebagai bagian dari *siyasah tanfidiyah*, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk mengaktualisasikan ketentuan hukum tata ruang dalam bentuk tindakan nyata di lapangan. Kelambatan atau keengganan pemerintah daerah dalam menertibkan bangunan terbengkalai merupakan bentuk kegagalan dalam menjalankan fungsi tanfidiyah yang seharusnya dilaksanakan.

3) Bidang *Siyasah Qadla'iyah*

Bidang ini membahas peradilan dan mekanisme penegakan hukum dalam negara Islam. Lembaga yudikatif berperan untuk menjaga hukum dan peraturan perundang-undangan agar dapat berjalan sebagaimana mestinya.⁵⁸ Dalam konteks sengketa antara kewenangan tata ruang (hukum publik) dan perjanjian BOT (hukum privat) yang terjadi dalam kasus Mall Dhoho Square, prinsip *siyasah qadla'iyah* menghendaki adanya mekanisme penyelesaian yang adil dan terukur.

⁵⁷ Rinaldo dan Pradikta, "Analisis Fiqh *Siyasah Dusturiyah* dalam Pembentukan Peraturan Tentang Trading in Influence dalam Hukum Positif di Indonesia."

⁵⁸ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*, hlm. 53.

4) Bidang *Siyasah Idariyah*

Bidang ini membahas masalah administratif, kepegawaian, dan tata kelola pemerintahan. *Siyasah idariyah* menjadi perwujudan dari tujuan pemerintahan yang baik dan bersih (*al-hukm al-shalih*). Cakupannya meliputi kewenangan badan-badan dan organ-organ pemerintah, termasuk mekanisme pengelolaan barang milik daerah.⁵⁹ Menurut penelitian ini, aspek *siyasah idariyah* digunakan untuk menganalisis bagaimana Pemerintah Kota Kediri seharusnya mengelola aset daerah berupa lahan milik pemerintah yang saat ini digunakan untuk Mall Dhoho Square yang terbengkalai sampai saat ini.

c. Prinsip-Prinsip Al-Mawardi dalam Al-Ahkam Al-Sultaniyyah

Imam Al-Mawardi dalam *Al-Ahkam Al-Sultaniyyah* merumuskan beberapa prinsip pokok yang menjadi landasan bagi penyelenggaraan pemerintahan yang baik menurut Islam. Prinsip-prinsip inilah yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini.

1) Prinsip Kemaslahatan Umum (*Maslahah 'Ammah*)

Al-Mawardi menempatkan kemaslahatan publik (*maslahah 'ammah*) sebagai tujuan tertinggi penyelenggaraan kekuasaan negara. Beliau menegaskan bahwa imamah ditetapkan untuk menggantikan kenabian dalam rangka menjaga agama dan mengatur urusan dunia, sehingga setiap kebijakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan tolok ukur manfaat nyata bagi seluruh

⁵⁹ Mohamad Bagas Rio R, Rahma Kemala Dewi, dan Sely Agustina, “Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Lembaga Yudikatif di Indonesia,” *Cakrawala: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam dan studi sosial* 5, no. 2 (2021): 59–68, <https://doi.org/10.33507/cakrawala.v5i2.371>.

rakyat dan pencegahan kemudharatan (*dar'ul mafasid*).⁶⁰ Menurut konteks penelitian ini, prinsip kemaslahatan menjadi dasar untuk menilai apakah kondisi bangunan Mall Dhoho Square yang terbengkalai di kawasan strategis mencerminkan kegagalan pemerintah dalam mewujudkan manfaat nyata bagi masyarakat.

2) Prinsip *Milkiyyah 'Ammah* (Kepemilikan Umum)

Al-Mawardi dalam *Al-Ahkam Al-Sultaniyyah* membahas tentang kepemilikan umum dan kewenangan imam dalam mengelola harta publik untuk kepentingan rakyat, di mana aset yang bersifat milik umum harus dikelola semata-mata untuk kemaslahatan rakyat, bukan untuk kepentingan privat pihak tertentu.⁶¹ Lahan milik Pemerintah Kota Kediri yang digunakan untuk Mall Dhoho Square adalah aset publik yang pengelolaannya harus dapat dipertanggungjawabkan kepada seluruh masyarakat, bukan hanya kepada pihak investor yang terikat perjanjian BOT.

3) Prinsip *Wilayah Al-Mashalih* (Otoritas untuk Kemaslahatan)

Konsep *wilayah al-mashalih* memberikan justifikasi syar'i bagi pemerintah untuk mengambil tindakan nyata ketika pengelolaan aset publik justru menimbulkan kemudharatan bagi masyarakat. Menurut Al-Mawardi, imam memiliki sepuluh tugas pokok yang wajib diemban dalam urusan publik, di antaranya melindungi agama, menegakkan hukum, memungut pendapatan negara,

⁶⁰ Syam, "Pemikiran Politik Islam Imam Al-Mawardi Dan Relevansinya Di Indonesia."

⁶¹ Fath dan Fathurrahman, *Imam Al-Mawardi AHKAM SULTHANIYAH "Sistem Pemerintahan Khilafah Islam."*

serta menjaga hak-hak rakyat.⁶² Prinsip ini relevan untuk menganalisis apakah pemerintah daerah memiliki legitimasi syar'i yang kuat untuk melakukan penertiban terhadap Mall Dhoho Square meskipun terdapat perjanjian BOT yang masih berlaku.

4) Prinsip Amanah

Prinsip amanah yang ditekankan Al-Mawardi meniscayakan bahwa pemerintah sebagai pengelola aset publik yang dipercaya rakyat berkewajiban mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan aset tersebut memberikan manfaat nyata, bukan dibiarkan mangkrak tanpa penyelesaian.⁶³ Kegagalan mewujudkan prinsip amanah ini merupakan pelanggaran terhadap tanggung jawab imamah yang diemban oleh pemerintah daerah.

d. Relevansi Teori *Siyasah Dusturiyah* dalam Penelitian Ini

Teori *Siyasah Dusturiyah* Al-Mawardi digunakan dalam penelitian ini sebagai kerangka nilai yang secara substantif memperkaya analisis hukum positif. Jika hukum tata ruang nasional menekankan aspek legalitas formal dan prosedural dalam pengendalian pemanfaatan ruang, maka *Siyasah Dusturiyah* menawarkan dimensi etis dan substantif bahwa kewenangan pemerintah tidak semata diukur dari keabsahan formalnya, tetapi juga dari orientasinya terhadap kemaslahatan publik.⁶⁴ Dengan mengintegrasikan keempat prinsip *Siyasah Dusturiyah* Al-Mawardi

⁶² Moh Syafi'i, Ulul Albab, dan Moh Kusno, "Religion-State Relations in Al-Mawardi's Perspective: An Analysis of the Concept of Imamah in Al-Ahkam al-Sulthaniyyah," *Al-Mada: Jurnal Agama, Sosial, Dan Budaya* 7, no. 4 (2024), <https://doi.org/https://doi.org/10.31538/almada.v7i4.6641>.

⁶³ Rakhmat Nopliardy dkk., "Politik Hukum Islam Sumber Daya Air Dalam Kebijakan Publik Ekosentris Berbasis Fiqh Siyasah Dusturiyah," *Al-Adl : Jurnal Hukum* 17, no. 1 (2025): 161, <https://doi.org/10.31602/al-adl.v17i1.18061>.

⁶⁴ Kosasih dkk., "Strengthening the Indonesian Bicameral Parliament."

kemaslahatan umum, *milkiyyah 'ammah*, *wilayah al-mashalih*, dan amanah. penelitian ini akan mengkaji apakah kondisi Mall Dhoho Square yang terbengkalai selama lebih dari satu dekade mencerminkan prinsip-prinsip pemerintahan Islam yang dikehendaki oleh Al-Mawardi, dan apakah tindakan penertiban yang seharusnya dilakukan oleh Pemerintah Kota Kediri sudah selaras dengan tujuan imamah dalam perspektif Islam.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum empiris atau yang dikenal pula dengan istilah *empiric law research*. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, serta mengadakan pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum untuk mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul.⁶⁵

Lebih lanjut, Soerjono Soekanto membedakan penelitian hukum ke dalam dua kategori utama berdasarkan tujuannya, yakni: (1) penelitian hukum normatif, yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum; serta (2) penelitian hukum sosiologis atau empiris, yang meliputi penelitian terhadap identifikasi hukum (hukum tidak tertulis) dan penelitian terhadap efektivitas hukum.⁶⁶ Penelitian ini termasuk dalam kategori kedua, yakni penelitian hukum empiris, karena tidak hanya mengkaji teks normatif peraturan perundang-undangan, tetapi secara utama meneliti bagaimana hukum tata ruang dan kewenangan pemerintah daerah bekerja dalam realitas lapangan terkait kasus bangunan komersial terbengkalai Mall Dhoho Square di Kota Kediri.

⁶⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum Soerjono Soekanto* (Penerbit Universitas Indonesia (UI-PRESS), 2020), 51.

⁶⁶ Soekanto, 50–51.

Penelitian hukum empiris menurut Soerjono Soekanto ditandai oleh kegiatan pengumpulan data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat (data primer atau data dasar) melalui observasi perilaku dan wawancara, yang kemudian dilengkapi dengan data pustaka (data sekunder) berupa bahan hukum primer, dan sekunder.⁶⁷ Dalam penelitian ini, data primer diperoleh melalui wawancara langsung dengan para pejabat dan aparatur di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kota Kediri, serta pihak-pihak yang relevan lainnya untuk memperoleh gambaran empiris tentang implementasi kewenangan pengendalian tata ruang, sementara data sekunder diperoleh dari peraturan perundang-undangan, peraturan daerah, perjanjian BOT, dan literatur akademis terkait.

B. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis (*sociological juridical approach*). Pendekatan ini dipilih karena persoalan yang dikaji dalam penelitian ini tidak semata-mata berkenaan dengan norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan, melainkan juga berkenaan dengan bagaimana norma tersebut diterapkan, diimplementasikan, dan direspons dalam kehidupan nyata oleh aparatur pemerintah daerah, investor, dan masyarakat Kota Kediri terkait kasus Mall Dhoho Square.

Menurut Soerjono Soekanto, pada penelitian hukum sosiologis atau empiris, yang diteliti pada awalnya adalah data sekunder untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan atau terhadap masyarakat.⁶⁸

⁶⁷ Soekanto, 42–43.

⁶⁸ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama, Juni 2020 (UPT. Mataram University Press, 2020), 88–89.

Pendekatan yuridis sosiologis dalam penelitian ini mengamati realitas hukum dalam masyarakat guna memperoleh pemahaman empiris tentang hukum secara langsung, sebagaimana tercermin dalam objek penelitian ini, yakni kewenangan pemerintah daerah dalam penertiban bangunan komersial terbengkalai berdasarkan undang-undang tata ruang.

Terdapat tiga pendekatan utama dalam penelitian hukum empiris, yakni: (1) pendekatan sosiologis, yang mengamati interaksi hukum dan realitas sosial; (2) pendekatan antropologis, yang mengkaji hukum dalam konteks budaya masyarakat; dan (3) pendekatan psikologi hukum, yang meneliti pengaruh hukum terhadap perilaku manusia. Penelitian ini secara khusus menggunakan pendekatan sosiologis, yang memungkinkan peneliti untuk mengamati dan memahami bagaimana norma hukum tata ruang berinteraksi dengan praktik pemerintahan, kepentingan investor swasta, dan kebutuhan masyarakat dalam konteks penertiban bangunan komersial terbengkalai di kawasan publik strategis.

Pilihan pendekatan yuridis sosiologis sejalan dengan sifat permasalahan yang diteliti, yaitu adanya ketidaklengkapan normatif dalam regulasi tata ruang nasional mengenai mekanisme penertiban bangunan terbengkalai yang telah berizin namun tidak difungsikan, serta kondisi faktual di lapangan yang memperlihatkan ketegangan antara kewenangan hukum publik pemerintah daerah dan hak privat investor dalam perjanjian BOT yang masih berlaku. Soerjono Soekanto menegaskan bahwa penelitian hukum sosiologis bertujuan untuk mengungkap

efektivitas hukum, yaitu sejauh mana norma hukum yang ada berhasil atau gagal mengatur perilaku nyata masyarakat dan penyelenggara pemerintahan.⁶⁹

Dalam penelitian ini, pendekatan yuridis sosiologis diterapkan dengan langkah sebagai berikut: pertama, mengkaji kerangka normatif yang relevan, mencakup Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, dan Peraturan Daerah Kota Kediri terkait; kedua, mengamati dan mewawancarai aparatur pemerintah daerah terkait implementasi kewenangan pengendalian tata ruang; serta ketiga, menganalisis kesenjangan antara norma yuridis dan realitas empiris untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan kasus Mall Dhoho Square berlangsung tanpa penyelesaian yang tegas.

C. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merujuk pada tempat dilaksanakannya kegiatan penelitian secara langsung di lapangan. Penetapan lokasi penelitian didasarkan pada relevansi langsung antara lokasi tersebut dengan objek kajian penelitian ini, yakni kewenangan pemerintah daerah dalam penertiban bangunan komersial terbengkalai Mall Dhoho Square berdasarkan undang-undang tata ruang dalam perspektif *Siyasah Dusturiyah*.

Adapun lokasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

⁶⁹ Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum Soerjono Soekanto*, 52.

1. Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kota Kediri, yang berlokasi di Jl. Brigjen Imam Bachri 100A, Kecamatan Pesantren Kota Kediri, Jawa Timur. Dinas PUPR dipilih sebagai lokasi penelitian karena instansi ini merupakan perangkat daerah yang secara teknis berwenang menangani urusan penataan ruang, pengendalian pemanfaatan ruang, dan pengawasan kesesuaian tata ruang di wilayah Kota Kediri.
2. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Kediri, yang berlokasi di Jl. Pahlawan Kusuma Bangsa No.97, Banjaran, Kec. Kota, Kota Kediri, Jawa Timur. Instansi ini dipilih karena perjanjian BOT antara Pemerintah Kota Kediri dan investor merupakan fakta hukum yang tidak terpisahkan dari analisis kewenangan penertiban bangunan tersebut.
3. Mall Dhoho Square, yang berlokasi di Jl. Brigjen Katamso No.1A, Kp. Dalem, Kec. Kota, Kota Kediri, Jawa Timur, yang berdekatan dengan kawasan Alun-Alun Kota Kediri. Observasi langsung di lokasi ini diperlukan untuk memperoleh gambaran faktual kondisi fisik bangunan, dampaknya terhadap lingkungan sekitar, dan fungsi kawasan strategis yang terdampak.



Gambar 1. Kondisi Bangunan Mall Dhoho Square Kota Kediri

Sumber: Dokumentasi Penelitian diambil pada 8 Mei 2026

D. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua kategori utama sebagaimana lazim digunakan dalam penelitian hukum empiris, yakni data primer dan data sekunder. Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa dalam penelitian hukum, peneliti menggunakan data primer yang diperoleh langsung dari masyarakat serta data sekunder yang diperoleh dari bahan pustaka, di mana data sekunder dari sudut kekuatan mengikatnya terbagi atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁷⁰

⁷⁰ Soekanto, 51.

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari sumber utama di lapangan. Dalam penelitian hukum empiris, data primer sangat penting karena menjadi basis empiris untuk menganalisis bagaimana hukum diterapkan dan diimplementasikan dalam kenyataan. Pada penelitian ini, data primer diperoleh melalui kegiatan wawancara dengan informan yang relevan, yaitu:

- a. Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kota Kediri
 - 1) Kepala Bidang Tata Ruang PUPR Kota Kediri : Chairil Anwar, ST., M.Eng.
 - 2) Penata Ruang Ahli Pertama PUPR Kota Kediri : Yolandita Septadini, S.PWK
- b. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Kediri
 - 1) Kepala Bidang Pengelolaan Aset BPPKAD Kota Kediri : Akhmad Rudi Hermanto, ST., M.Si.
 - 2) Penata Bidang 1 Pengelolaan Aset BPPKAD Kota Kediri : Arif Zainudin, S.E.
- c. Warga Sekitar yang berkaitan langsung dengan Mall Dhoho Square Kediri
 - 1) Penjaga shift malam Mall Dhoho Square Kota Kediri : Bapak Legi
 - 2) Warga setempat yang merupakan aktivis di organisasi Himpunan Pemuda Kediri yang menjabat sebagai ketua : Mas Aan Wina Armada

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan pustaka dan dokumen-dokumen hukum. Soerjono Soekanto membagi data sekunder dalam

penelitian hukum ke dalam tiga kelompok bahan hukum. Adapun data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer, yakni bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat, meliputi:

- 1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang
- 5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah
- 6) serta dokumen perjanjian *Build Operate Transfer* (BOT) antara Pemerintah Kota Kediri dengan investor terkait Mall Dhoho Square.
- 7) Sertifikat Hak Pengelola bangunan Mall Dhoho Square yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional

b. Bahan Hukum Sekunder, yakni bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, meliputi:

- 1) karya Soerjono Soekanto berjudul *Pengantar Penelitian Hukum*
- 2) karya Muhaimin berjudul *Metode Penelitian Hukum*
- 3) karya Wiwik Sri Widiarty berjudul *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*

- 4) karya Nurul Qamar dan Farah Syah Rezah berjudul Metode Penelitian Hukum (Doktrinal dan Non-Doktrinal)
 - 5) karya Nur Solikin berjudul Pengantar Metodologi Penelitian Hukum
 - 6) karya Ridwan HR berjudul Hukum Administrasi Negara
 - 7) karya Philipus M. Hadjon berjudul *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*
 - 8) karya Imam Al-Mawardi berjudul AHKAM SULTHANIYAH "Sistem Pemerintahan Khilafah Islam"
 - 9) serta jurnal-jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, dan laporan instansi pemerintah yang berkaitan dengan penataan ruang dan pengelolaan aset daerah.
- c. Bahan Hukum Tersier, Sumber hukum tersier merupakan bahan pendukung yang digunakan untuk membantu memahami dan melengkapi bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Sumber ini berfungsi sebagai pedoman serta penyedia informasi tertulis yang relevan. Dalam penelitian ini, sumber hukum tersier yang digunakan yaitu Panduan Penulisan Karya Ilmiah Fakultas Syariah Tahun 2022.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan salah satu langkah penting dalam penelitian hukum empiris, karena kualitas data yang dikumpulkan sangat menentukan kebenaran dan kedalaman analisis yang dihasilkan. Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa alat-alat pengumpulan data dalam penelitian hukum mencakup berbagai instrumen yang digunakan untuk memperoleh data primer maupun data

sekunder secara sistematis dan metodologis.⁷¹ Dalam penelitian ini digunakan tiga teknik pengumpulan data, yakni:

1. Observasi

Observasi merupakan kegiatan pengamatan langsung yang dilakukan di lokasi penelitian untuk memperoleh gambaran faktual mengenai kondisi yang diteliti. Dalam penelitian ini, observasi dilakukan di lokasi Mall Dhoho Square kawasan Alun-Alun Kota Kediri untuk mengamati secara langsung kondisi fisik bangunan yang terbengkalai, dampaknya terhadap fungsi ruang publik di sekitarnya, serta kesesuaian kondisi tersebut dengan ketentuan tata ruang yang berlaku.⁷² Observasi juga dilakukan di lingkungan Dinas PUPR Kota Kediri dan Dinas BPPKAD Kota Kediri, warga sekitar yang terkait langsung.



Gambar 2. Kondisi sisi samping Bangunan Mall Dhoho Square Kota Kediri

Sumber: Dokumentasi Penelitian diambil pada 8 Mei 2026

⁷¹ Soekanto, 51.

⁷² Soekanto, 51.

2. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan mengajukan pertanyaan secara langsung kepada informan yang relevan untuk memperoleh informasi mendalam mengenai implementasi kewenangan pengendalian tata ruang, hambatan-hambatan yang dihadapi pemerintah daerah, serta langkah-langkah yang telah dan belum ditempuh terkait penertiban Mall Dhoho Square. Jenis wawancara yang digunakan adalah wawancara terstruktur namun terbuka, artinya terdapat panduan pertanyaan yang telah disiapkan sebelumnya, namun tidak menutup kemungkinan bagi peneliti untuk mengajukan pertanyaan lanjutan berdasarkan jawaban informan demi memperoleh data yang lebih mendalam.⁷³ Wawancara ini dilakukan dengan pihak terkait, yakni:

- a. Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kota Kediri
 - 1) Kepala Bidang Tata Ruang PUPR Kota Kediri : Chairil Anwar, ST., M.Eng.
 - 2) Penata Ruang Ahli Pertama PUPR Kota Kediri : Yolandita Septadini, S.PWK
- b. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Kediri
 - 1) Kepala Bidang Pengelolaan Aset BPPKAD Kota Kediri : Akhmad Rudi Hermanto, ST., M.Si.
 - 2) Penata Bidang 1 Pengelolaan Aset BPPKAD Kota Kediri : Arif Zainudin, S.E.

⁷³ Soekanto, 66–67.

- c. Warga Sekitar yang berkaitan langsung dengan Mall Dhoho Square Kediri
 - 3) Penjaga shift malam Mall Dhoho Square Kota Kediri : Bapak Legi, S.T.
 - 4) Warga setempat yang merupakan aktivis di organisasi Himpunan Pemuda Kediri yang menjabat sebagai ketua : Mas Aan Wina Armada

Pemilihan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*, yakni teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu di mana informan dipilih karena memiliki pengetahuan, kewenangan, atau pengalaman langsung yang relevan dengan objek penelitian. Adapun informan yang diwawancarai dalam penelitian ini meliputi pejabat yang berwenang di Dinas PUPR Kota Kediri dan di Dinas BPKAD Kota Kediri, warga sekitar yang terkait langsung.

3. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi dilakukan melalui penelaahan secara mendalam terhadap berbagai dokumen, hasil penelitian, serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kajian kepustakaan. Seluruh dokumen tersebut digunakan untuk memperoleh data sekunder yang relevan dengan penelitian.

F. Analisis Data

Analisis data merupakan tahap inti dalam penelitian hukum empiris yang menentukan kualitas hasil penelitian secara keseluruhan. Dalam penelitian hukum sosiologis atau empiris, Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa pengolahan, analisis, dan konstruksi data dilakukan terhadap data primer yang diperoleh dari lapangan maupun data sekunder dari kepustakaan, dengan tujuan membangun suatu penjelasan yang sistematis dan konsisten tentang gejala hukum yang sedang

diteliti.⁷⁴ Dalam penelitian ini, analisis data difokuskan pada dua persoalan utama, yaitu bagaimana kewenangan Pemerintah Kota Kediri terhadap kedudukan hukum Mall Dhoho Square menurut undang-undang tata ruang, serta bagaimana kedudukan hukum bangunan tersebut dalam perspektif *Siyasah Dusturiyah*.

Sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan, yakni penelitian hukum empiris (*empiric law research*), metode analisis yang diterapkan dalam penelitian ini adalah analisis yuridis empiris. Metode ini menempatkan norma hukum positif Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021, serta peraturan daerah Kota Kediri yang relevan sebagai tolok ukur analisis, kemudian mengkonfrontasikannya dengan fakta-fakta hukum yang ditemukan di lapangan melalui observasi dan wawancara. Soerjono Soekanto menegaskan bahwa dalam penelitian hukum empiris, analisis data tidak berhenti pada penafsiran teks normatif semata, melainkan harus menjangkau realitas implementasi hukum di lapangan untuk mengungkap efektivitas sekaligus kesenjangan antara *das sollen* (yang seharusnya) dan *das sein* (yang terjadi sesungguhnya).⁷⁵

Proses analisis data dalam penelitian ini dilaksanakan melalui lima tahapan yang berurutan. Diantaranya:

- 1) *editing* (pemeriksaan data), yaitu memeriksa kembali kelengkapan, kejelasan, dan konsistensi data yang diperoleh dari hasil wawancara dengan pejabat Dinas PUPR dan BPKAD Kota Kediri maupun dari

⁷⁴ Soekanto, 264–268.

⁷⁵ Soekanto, 249–252.

studi dokumentasi terhadap peraturan perundang-undangan dan dokumen perjanjian BOT, guna memastikan bahwa seluruh data yang akan dianalisis akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.

- 2) *classifying* (pengelompokan data), yaitu mengelompokkan dan mengklasifikasikan data sesuai dengan tema-tema yang berkaitan langsung dengan rumusan masalah penelitian, yakni aspek kewenangan tata ruang dan aspek *Siyasah Dusturiyah*.
- 3) *verifying* (verifikasi data), yaitu menguji kebenaran dan konsistensi data yang telah dikelompokkan dengan cara membandingkan antara satu sumber data dengan sumber data lainnya agar simpulan yang akan dibangun bersifat valid dan dapat dipertahankan secara ilmiah.
- 4) *analysing* (analisis mendalam), yakni mengkonfrontasikan data lapangan yang telah diverifikasi dengan kerangka normatif hukum tata ruang yang berlaku. Pada tahap ini, peneliti mengidentifikasi sejauh mana kewenangan atributif Pemerintah Kota Kediri dalam pengendalian pemanfaatan ruang telah atau belum dijalankan secara efektif terhadap kondisi Mall Dhoho Square yang terbengkalai sejak sekitar tahun 2015, termasuk mengidentifikasi faktor-faktor yuridis yang menjadi hambatan, antara lain kekaburan norma dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 yang tidak mengatur kriteria dan mekanisme penertiban bangunan berizin yang tidak difungsikan, serta tegangan antara kewenangan hukum publik dan keberlakuan perjanjian BOT sebagai instrumen hukum privat. Soerjono Soekanto menjelaskan

bahwa konstruksi analisis dalam penelitian hukum empiris bertujuan membangun kesimpulan yang mampu menjelaskan mengapa suatu norma hukum bekerja atau tidak bekerja dalam praktik pemerintahan nyata.⁷⁶

- 5) *concluding* (penarikan kesimpulan). Kesimpulan ditarik secara induktif, yaitu berangkat dari temuan-temuan konkret di lapangan berupa fakta implementasi kewenangan tata ruang Pemerintah Kota Kediri dan kondisi aktual Mall Dhoho Square yang kemudian dianalisis dalam kerangka norma hukum tata ruang positif dan prinsip-prinsip *Siyasah Dusturiyah* untuk menghasilkan suatu penilaian yang bersifat menyeluruh dan rekomendasi kebijakan yang aplikatif. Metode induktif ini dipilih karena penelitian hukum empiris berorientasi pada pemecahan masalah nyata yang terjadi di lapangan, bukan sekadar penafsiran abstrak terhadap bunyi peraturan perundang-undangan.⁷⁷

Seluruh tahapan analisis di atas dilaksanakan secara terpadu dalam kerangka dua perspektif analisis utama penelitian ini. Perspektif pertama adalah hukum tata ruang positif, yang digunakan untuk menilai kewenangan dan kedudukan hukum Pemerintah Kota Kediri terhadap Mall Dhoho Square berdasarkan hierarki norma yang berlaku, mulai dari Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021, hingga peraturan daerah yang relevan. Perspektif kedua adalah *Siyasah Dusturiyah*,

⁷⁶ Soekanto, 252–256.

⁷⁷ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 97.

khususnya melalui pemikiran Imam Al-Mawardi dalam *Al-Ahkam al-Sultaniyyah*, yang digunakan untuk menilai apakah tindakan atau ketidaktindakan Pemerintah Kota Kediri dalam menyikapi bangunan komersial terbengkalai tersebut selaras dengan prinsip kemaslahatan, keadilan, amanah, dan *milkiyyah 'ammah*. Dengan mengintegrasikan dua perspektif analisis ini, penelitian hukum empiris ini diharapkan mampu menghasilkan temuan yang tidak hanya menjawab persoalan legalitas formal, tetapi juga memberikan dimensi nilai dan kebijakan yang lebih substantif bagi penanganan kasus bangunan komersial terbengkalai di Kota Kediri dan daerah-daerah lain yang menghadapi persoalan serupa.⁷⁸

⁷⁸ Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum Soerjono Soekanto*, 268–272.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Status Kepemilikan dan Identitas Tanah

Berdasarkan dokumen resmi yang diperoleh selama penelitian, tanah yang menjadi lokasi berdirinya Mall Dhoho Square merupakan aset milik Pemerintah Kota Kediri yang tercatat dalam Sertipikat Hak Pengelolaan (HPL) Nomor 3/Kampung Dalem. Sertipikat ini diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kota Kediri pada tanggal 29 September 2004, atas nama Pemerintah Kota Kediri, berdasarkan Surat Keputusan Kepala BPN Nomor 64/HPL/BPN/2004 tertanggal 23 Agustus 2004.⁷⁹

Tanah tersebut memiliki Nomor Induk Bidang (NIB) 12.04.02.05.00711 dengan luas keseluruhan 3.815 M² (tiga ribu delapan ratus lima belas meter persegi) sebagaimana tercantum dalam Surat Ukur Nomor 23/KampungDalem/2004 tanggal 8 September 2004. Lokasi tanah terletak di Jalan Brigjen Katamso, Kelurahan Kampung Dalem, Kecamatan Kota, Kota Kediri, Jawa Timur, dengan tanda-tanda batas berupa tembok dan besi, serta keadaan tanah yang menyatakan terdapat bangunan di atasnya.⁸⁰

Secara historis, asal hak atas tanah ini merupakan Tanah Negara bekas Hak Pakai Nomor 3/Kelurahan Kampung Dalem dan Tanah Negara lainnya, yang kemudian diberikan kepada Pemerintah Kota Kediri sebagai Hak Pengelolaan. Catatan dalam buku tanah sertipikat HPL secara eksplisit menyebutkan bahwa

⁷⁹ "Sertifikat Hak Pengelola (Badan Pertanahan Nasional)," 2004.

⁸⁰ "Sertifikat Hak Pengelola (Badan Pertanahan Nasional)."

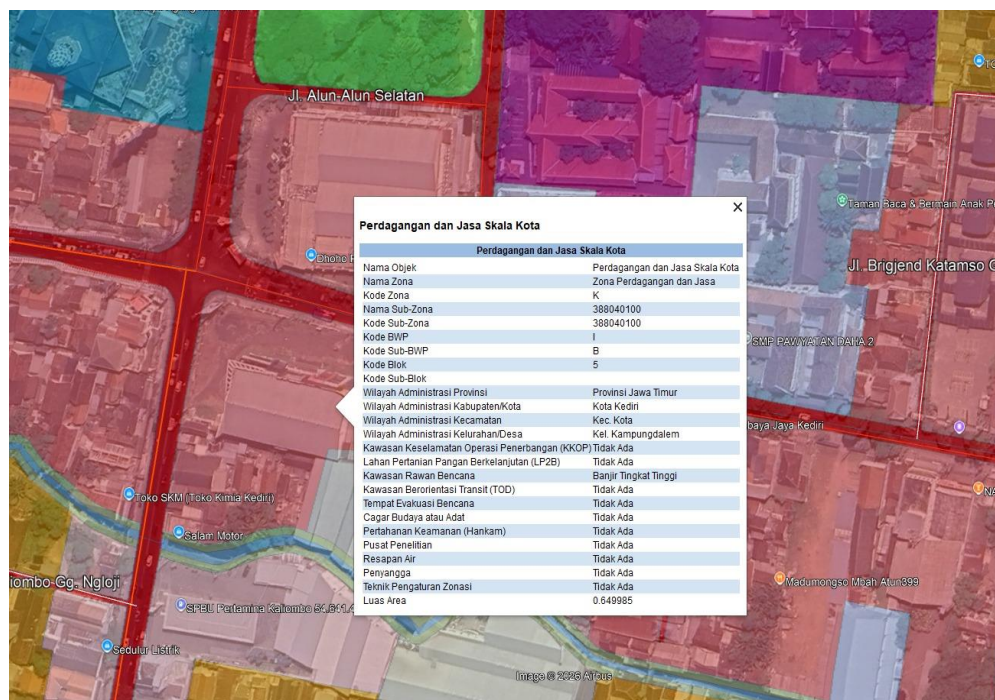
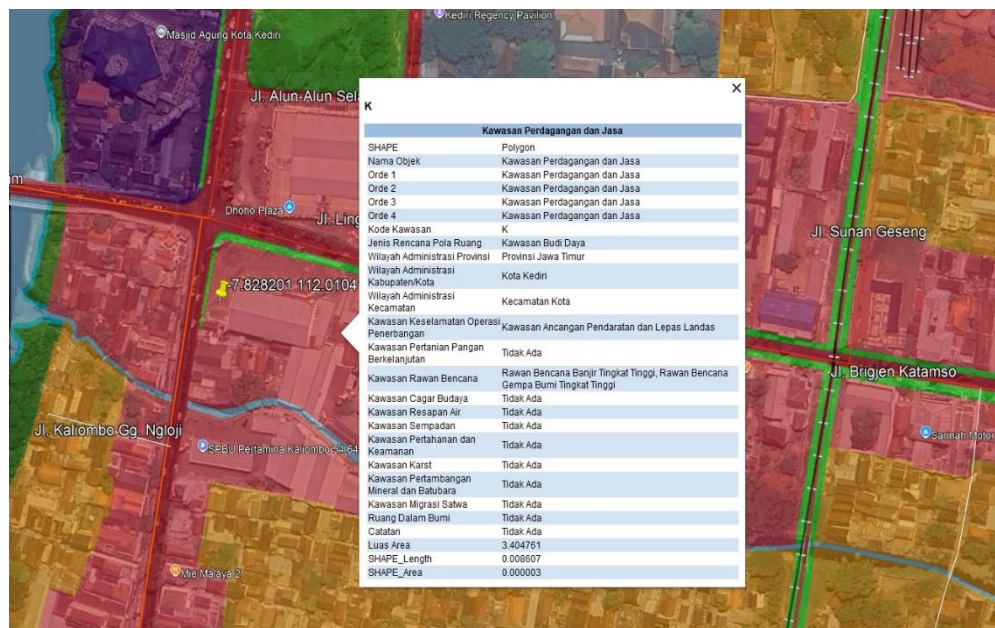
tanah tersebut diberikan hak untuk keperluan pembangunan Mall Dhoho Plaza. Atas dasar HPL ini kemudian diterbitkan Hak Guna Bangunan (HGB) turunan di atasnya yang diberikan kepada pihak investor sebagai dasar pelaksanaan perjanjian BOT.

2. Kedudukan Lokasi dalam Rencana Tata Ruang

Berdasarkan data yang diperoleh dari Sistem Informasi Geospasial Tata Ruang (GISTARU) Kementerian ATR/BPN serta hasil wawancara dengan pejabat Dinas PUPR Kota Kediri, lokasi Mall Dhoho Square berada pada kawasan yang ditetapkan sebagai Kawasan Perdagangan dan Jasa dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Kediri. Pada tingkatan yang lebih detail, dalam Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Kediri, lokasi tersebut masuk dalam Zona Perdagangan dan Jasa (Kode Zona K), dengan Nama Sub-Zona 388040100, Kode BWP (I), Kode Sub-BWP (B), dan Blok (5), yang berada dalam wilayah administrasi Kelurahan Kampung Dalem, Kecamatan Kota, Kota Kediri.⁸¹ Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 8 Tahun 2024 tentang RTRW Kota Kediri Tahun 2024–2044 mempertegas penetapan kawasan tersebut sebagai kawasan perdagangan dan jasa berskala kota.⁸²

⁸¹ Bapak Chairil Anwar & Mbak Yolandita Septadini, Hasil wawancara dengan pejabat Dinas PUPR Kota Kediri, (Kota Kediri 08 Mei 2026).

⁸² Peraturan Walikota (Perwali) Kota Kediri Nomor 8 Tahun 2021 tentang RENCANA DETAIL TATA RUANG KOTA KEDIRI TAHUN 2021-2041, <https://peraturan.bpk.go.id/Details/177063/perwali-kota-kediri-no-8-tahun-2021>.



Gambar 3. Data Peta Zona Mall Doho Square Kota Kediri

Sumber Website: <https://gistaru.atrbpn.go.id> diakses pada 12 Mei 2026.

Pejabat Dinas PUPR Kota Kediri dalam wawancara menegaskan bahwa keberadaan bangunan komersial di lokasi tersebut secara peruntukan sudah sesuai

dengan ketentuan tata ruang yang berlaku, baik pada tingkatan RTRW maupun RDTR.:

“Kalau secara RTRW itu kawasan perdagangan dan jasa, kalau lebih detailnya itu di RDTR karena skalanya lebih kecil 1:5000, kalau RTRW lebih luas 1:25000, jadi sudah sesuai secara peruntukannya.”

Data GISTARU juga memperlihatkan bahwa kawasan ini termasuk dalam kawasan yang berpotensi terdampak Kawasan Rawan Bencana Banjir Tingkat Tinggi, namun tidak terdapat keterangan mengenai kawasan resapan air, kawasan cagar budaya, kawasan sempadan, maupun kawasan keselamatan operasi penerbangan. Dengan demikian, dari aspek kesesuaian peruntukan ruang, keberadaan Mall Dhoho Square sebagai pusat perbelanjaan komersial tidak bertentangan dengan RTRW maupun RDTR Kota Kediri yang berlaku.⁸³

3. Sejarah dan Kronologi Perjanjian *Build Operate Transfer* (BOT) Mall Dhoho Square

Pada dasarnya perjanjian BOT ini gabung antara 2 investor yang berbeda, yaitu: PT. Surya Dhoho Putra (yang mengelola bangunan Dhoho Plaza yang masih aktif/ beroperasi, tepatnya seberang Utaranya Mall Dhoho Square yang terbengkalai) dan PT. Darmo Lestari Sentosa (yang mengelola bangunan Mall Dhoho Square yang kini terbengkalai) Dasar hukum pemanfaatan lahan milik Pemerintah Kota Kediri oleh pihak investor untuk pembangunan dan pengelolaan Mall Dhoho Square adalah Perjanjian Kerjasama Nomor 050/21/419.12/2006 dan Nomor 001/SDP/PKS/IV/2006, ditandatangani pada 21 April 2006 antara

⁸³ Bapak Chairil Anwar & Mbak Yolandita Septadini, Hasil wawancara dengan pejabat Dinas PUPR Kota Kediri, (Kota Kediri 08 Mei 2026).

Pemerintah Kota Kediri, PT Surya Dhoho Putra, dan PT Darmo Lestari Sentosa, tentang Pembangunan dan Pengelolaan Lahan Ex Terminal Lama / Ex Lapangan Tennis dan Lahan Ex Pasar Gula Kota Kediri. Perjanjian ini selanjutnya mengalami dua kali perubahan melalui mekanisme addendum.⁸⁴

Perjanjian Tambahan (Addendum Ke-II) yang ditandatangani pada 10 Desember 2022 dengan Nomor 028/2294/419.201/2022 (Pemkot), Nomor 001/SDP/XI/2022 (PT Surya Dhoho Putra), dan Nomor 001/DLS/XI/2022 (PT Darmo Lestari Sentosa) merupakan addendum terakhir yang berlaku saat penelitian ini dilaksanakan. Berdasarkan keterangan BPKAD Kota Kediri, masa berlaku perjanjian BOT adalah 30 tahun, yaitu sejak tahun 2006 hingga tahun 2036, sehingga pada saat penelitian ini dilaksanakan, perjanjian tersebut masih berlaku penuh.⁸⁵

Addendum Ke-II secara khusus memperkenalkan pemisahan obyek kerjasama. Pihak Kesatu (Pemerintah Kota Kediri) dengan Pihak Kedua (PT Surya Dhoho Putra) terikat hak dan kewajiban terhadap obyek kerjasama Lahan Ex Terminal / Ex Lapangan Tennis sebagaimana HGB Nomor 49/Kelurahan Kampung Dalem di atas HPL Nomor 3/Kelurahan Kampung Dalem. Sedangkan Pihak Kesatu dengan Pihak Ketiga (PT Darmo Lestari Sentosa) terikat hak dan kewajiban terhadap obyek kerjasama Lahan Ex Pasar Gula sebagaimana HGB Nomor 50/Kelurahan Kampung Dalem di atas HPL Nomor 3/Kelurahan Kampung Dalem.

⁸⁴ “Perjanjian Tambahan (ADDENDUM KE-II) Antara Pemerintah Kota Kediri dengan PT Surya Dhoho Putra dan PT Darmo Lestari Sentosa,” 2022.

⁸⁵ Bapak Akhmad Rudi Hermanto & bapak Arif Zainudin Hasil wawancara dengan pejabat BPKAD Kota Kediri, (Kota Kediri, 30 April 2026)

Pemisahan ini dilakukan seiring dengan telah terbitnya sertipikat HGB masing-masing pihak di atas HPL Pemerintah Kota Kediri.⁸⁶

Berdasarkan keterangan penjaga Mall Dhoho Square (Bapak Legi) yang menjaga sejak 2012, bangunan mulai tidak beroperasi sekitar tahun 2014–2015. Menurutny, penyebab utama adalah kegagalan pasar (*missed target market*): produk yang dijual berkualitas tinggi namun daya beli masyarakat sekitar pada saat itu belum sesuai, meskipun harga tergolong murah dan pernah ada diskon besar-besaran.⁸⁷

4. Kewajiban Kontribusi Investor dan Status Pembayaran

Berdasarkan Addendum Ke-II Perjanjian Kerjasama BOT, khususnya Pasal 11 tentang Kompensasi dan Kontribusi Tahunan, PT Darmo Lestari Sentosa selaku pengelola Lahan Ex Pasar Gula (lokasi Mall Dhoho Square yang terbengkalai) diwajibkan membayar kontribusi tahunan kepada Pemerintah Kota Kediri dengan total kewajiban sebesar Rp 874.333.333,- (delapan ratus tujuh puluh empat juta tiga ratus tiga puluh tiga ribu tiga ratus tiga puluh tiga rupiah) selama masa perjanjian 2006–2036. Rinciannya, untuk tahun 2022 hingga 2035 masing-masing sebesar Rp 61.000.000,- per tahun, dan untuk tahun 2036 (tahun terakhir) sebesar Rp 20.333.333,-.⁸⁸

Perjanjian juga mewajibkan kedua investor untuk mengalokasikan paling sedikit 10% (sepuluh persen) dari hasil bangunan BOT/BGS untuk digunakan

⁸⁶ “Perjanjian Tambahan (ADDENDUM KE-II) Antara Pemerintah Kota Kediri dengan PT Surya Dhoho Putra dan PT Darmo Lestari Sentosa.”

⁸⁷ Bapak Legi Hasil wawancara dengan penjaga shift malam Mall Dhoho Square Kota Kediri, (Kota Kediri, 18 Mei 2026)

⁸⁸ “Perjanjian Tambahan (ADDENDUM KE-II) Antara Pemerintah Kota Kediri dengan PT Surya Dhoho Putra dan PT Darmo Lestari Sentosa.”

langsung dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi Pemerintah Kota Kediri, khususnya untuk penyelenggaraan Mall Pelayanan Publik. Ketentuan ini didasarkan pada PP Nomor 27 Tahun 2014 jo PP Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.⁸⁹

Berdasarkan hasil wawancara dengan pejabat BPKAD Kota Kediri, klaim wanprestasi investor terkait tunggakan pembayaran kontribusi tahunan yang sebelumnya beredar di media tidak sepenuhnya akurat untuk kondisi saat ini. Pejabat BPKAD menerangkan bahwa sebelum ditandatanganinya Addendum Ke-II pada Desember 2022 memang pernah terdapat tunggakan, namun seluruh kewajiban tersebut telah dilunasi dan saat ini investor rutin memenuhi kewajiban kontribusi tahunan. Kerugian yang sesungguhnya dialami Pemerintah Kota Kediri justru terletak pada tidak terpenuhinya kewajiban kontribusi pemanfaatan lahan sebesar 10% yang seharusnya digunakan untuk penyelenggaraan Mall Pelayanan Publik, karena bangunan tidak difungsikan.⁹⁰

B. Hasil Penelitian

1. Implementasi Kewenangan Dinas PUPR Kota Kediri dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Berdasarkan hasil wawancara mendalam yang dilakukan dengan pejabat Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kota Kediri, diperoleh gambaran yang komprehensif mengenai bagaimana kewenangan pengendalian

⁸⁹ “Perjanjian Tambahan (ADDENDUM KE-II) Antara Pemerintah Kota Kediri dengan PT Surya Dhoho Putra dan PT Darmo Lestari Sentosa.”

⁹⁰ Bapak Akhmad Rudi Hermanto & bapak Arif Zainudin Hasil wawancara dengan pejabat BPKAD Kota Kediri, (Kota Kediri, 30 April 2026)

pemanfaatan ruang diimplementasikan dalam praktik pemerintahan Kota Kediri, khususnya dalam kaitannya dengan kasus bangunan komersial terbengkalai seperti Mall Dhoho Square.

Dinas PUPR Kota Kediri menegaskan bahwa instrumen pengendalian pemanfaatan ruang yang lazim digunakan mencakup: (1) pemeriksaan pemenuhan persyaratan dasar perizinan, termasuk Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) yang di Kota Kediri bersifat konfirmasi karena telah terintegrasi langsung dengan RDTR dan OSS; (2) penerbitan surat peringatan bertahap (SP-1, SP-2, SP-3) terhadap kegiatan yang belum memiliki perizinan; dan (3) koordinasi dengan Satpol PP untuk eksekusi terhadap pihak yang tidak mematuhi peringatan hingga SP-3. Untuk instrumen sanksi administratif, Dinas PUPR dapat menerapkan pemberhentian sementara hingga pemberhentian tetap kegiatan pemanfaatan ruang yang melanggar ketentuan.⁹¹

Namun demikian, Dinas PUPR secara eksplisit menyatakan tidak ada tindakan konkret yang pernah diambil terhadap Mall Dhoho Square. Alasannya, bangunan tersebut telah memiliki IMB yang sah dan peruntukannya sesuai zona K-1 RDTR. Dalam pandangan Dinas PUPR, selama perizinan terpenuhi dan peruntukan sesuai, tidak ada dasar hukum untuk menegakkan ketentuan tata ruang terhadap bangunan yang hanya tidak difungsikan:

“Tidak ada, karena bangunan itupun sudah ada IMB-nya juga makanya dari sisi perizinan legalitas mereka aman, ya itu PR kami terkait regulasi untuk menyikapi hal tersebut tentunya ada kriteria hal tersebut agar kami bisa mengeksekusi sesuai SOP.”

⁹¹ Bapak Chairil Anwar & Mbak Yolandita Septadini, Hasil wawancara dengan pejabat Dinas PUPR Kota Kediri, (Kota Kediri 08 Mei 2026).

Pernyataan ini mencerminkan bahwa instrumen pengendalian pemanfaatan ruang yang ada hanya bersifat reaktif terhadap pelanggaran perizinan, bukan proaktif terhadap kondisi tidak difungsikannya bangunan yang telah berizin.⁹²

Lebih jauh, Dinas PUPR juga mengakui bahwa hingga saat penelitian ini dilaksanakan, penilaian perwujudan rencana tata ruang terhadap kawasan di mana Mall Dhoho Square berdiri belum pernah dilakukan. Padahal, evaluasi atau penilaian perwujudan RTR merupakan salah satu instrumen pengendalian pemanfaatan ruang yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021. Ketidadaan evaluasi perwujudan ini mengakibatkan tidak adanya dasar penilaian formal mengenai apakah kondisi kawasan yang bersangkutan sudah atau belum sesuai dengan rencana tata ruang yang ditetapkan.⁹³

2. Respons BPKAD Kota Kediri terhadap Kondisi Terbengkalainya

Mall Dhoho Square

Dari sisi pengelolaan aset daerah, BPKAD Kota Kediri telah mengambil beberapa langkah dalam merespons kondisi tidak difungsikannya Mall Dhoho Square oleh investor. BPKAD menyatakan bahwa lahan yang menjadi lokasi Mall Dhoho Square telah tercatat secara resmi sebagai Barang Milik Daerah (BMD) Kota Kediri dengan kepemilikan pada Pemerintah Kota Kediri, dibuktikan oleh Sertipikat Hak Pengelolaan (HPL) Nomor 3/Kampung Dalem, sedangkan pemanfaatannya dilakukan melalui skema perjanjian BOT atas nama PT Darmo Lestari Sentosa.

⁹² Bapak Chairil Anwar & Mbak Yolandita Septadini, Hasil wawancara dengan pejabat Dinas PUPR Kota Kediri, (Kota Kediri 08 Mei 2026).

⁹³ Bapak Chairil Anwar & Mbak Yolandita Septadini, Hasil wawancara dengan pejabat Dinas PUPR Kota Kediri, (Kota Kediri 08 Mei 2026).

Terkait upaya penyelesaian permasalahan tidak difungsikannya bangunan, BPKAD menerangkan bahwa Pemerintah Kota Kediri telah melakukan negosiasi dan mediasi dengan pihak investor, bahkan mendapatkan pendampingan pendapat hukum langsung dari Kejaksaan Negeri Kota Kediri. Hasilnya, investor menyatakan komitmen untuk segera memfungsikan bangunan sesuai peruntukannya. Dalam perkembangan terkini, beredar informasi bahwa pihak investor sedang menjajaki kemungkinan masuknya calon pengelola baru yakni Will Fitness, yang berminat memanfaatkan lokasi strategis tersebut. Namun BPKAD menegaskan bahwa tanggung jawab kontraktual atas lahan tetap berada pada PT Darmo Lestari Sentosa.⁹⁴

Dari aspek regulasi pengelolaan aset, BPKAD menilai bahwa regulasi yang ada saat ini pada prinsipnya sudah memadai untuk menangani kondisi aset BOT yang terbengkalai, termasuk ketentuan mengenai mekanisme pengakhiran perjanjian yang telah diatur secara rinci dalam Addendum Ke-II. Namun BPKAD mengakui perlunya penyesuaian dengan regulasi terbaru, yakni Permendagri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, yang memuat beberapa perubahan yang relevan dan perlu disesuaikan dalam tata kelola aset daerah Kota Kediri ke depan.⁹⁵

⁹⁴ Bapak Akhmad Rudi Hermanto & bapak Arif Zainudin Hasil wawancara dengan pejabat BPKAD Kota Kediri, (Kota Kediri, 30 April 2026)

⁹⁵ Bapak Akhmad Rudi Hermanto & bapak Arif Zainudin Hasil wawancara dengan pejabat BPKAD Kota Kediri, (Kota Kediri, 30 April 2026)

3. Kekosongan Norma dalam Regulasi Tata Ruang

Temuan paling signifikan dari penelitian lapangan ini adalah pengakuan eksplisit dari pejabat Dinas PUPR Kota Kediri bahwa terdapat kekosongan norma dalam regulasi tata ruang yang berlaku. Narasumber menyatakan secara tegas bahwa kekosongan norma tersebut terletak pada tidak adanya kriteria hukum yang mengatur tentang bangunan yang tidak difungsikan hingga mangkrak dalam jangka waktu yang lama, padahal bangunan tersebut masih memiliki legalitas perjanjian BOT yang aktif.⁹⁶

“Jelas ada, dan letak kekosongannya itu kriteria bangunan yang tidak difungsikan sampai mangkrak dalam jangka waktu yang lama yang masih ada legalitas perjanjian BOT-nya... kami masih di tahap perlu konsolidasi dengan pihak kementerian, provinsi juga menyikapi kondisi yang kurang menguntungkan bagi Kota Kediri seperti itu bagaimana untuk penegakannya, pada intinya secara regulasi pihak kami belum bisa merealisasikan bangunan tersebut dikarenakan keterbatasan regulasi.”

Kekosongan norma ini memiliki dua dimensi. Pertama, pada tingkat norma nasional: Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang tidak mengatur secara eksplisit kriteria yuridis "bangunan terbengkalai," batas waktu toleransi keterhentian fungsi bangunan yang secara sah telah berdiri dan berizin, maupun mekanisme penertiban yang dapat diterapkan ketika perjanjian BOT masih berlaku. Sanksi administratif dalam PP 21/2021 hanya dapat dijatuhkan apabila terdapat pelanggaran KKPR, sedangkan kondisi tidak

⁹⁶ Bapak Chairil Anwar & Mbak Yolandita Septadini, Hasil wawancara dengan pejabat Dinas PUPR Kota Kediri, (Kota Kediri 08 Mei 2026).

difungsikannya bangunan yang telah sesuai peruntukan dan berizin tidak termasuk dalam kategori pelanggaran yang diatur.⁹⁷

Kedua, pada tingkat norma daerah: Peraturan Daerah Kota Kediri pun belum mengatur kriteria dan mekanisme penanganan secara khusus terhadap bangunan yang memiliki izin sah, sesuai peruntukan RTRW, terikat perjanjian BOT yang masih aktif, namun dibiarkan tidak difungsikan dalam jangka waktu yang lama. Kondisi ini menempatkan Dinas PUPR pada posisi tidak memiliki dasar hukum yang cukup untuk mengeksekusi penertiban, meskipun secara faktual kondisi bangunan mangkrak tersebut jelas merugikan kepentingan umum dan mengurangi nilai fungsi kawasan strategis Alun-Alun Kota Kediri.

Dalam menyikapi kekosongan norma ini, Dinas PUPR menyatakan masih berada pada tahap konsolidasi dengan instansi vertikal di tingkat kementerian dan provinsi untuk menemukan landasan regulasi yang tepat. Ketergantungan pada regulasi dari tingkat yang lebih tinggi ini mencerminkan keterbatasan kapasitas regulasi di tingkat daerah untuk menyelesaikan persoalan yang bersifat lintas rezim hukum, yakni antara hukum tata ruang publik dan hukum perjanjian privat.

4. Perspektif penjaga Mall Dhoho Square Kota Kediri : Dampak Nyata di Lapangan

Bapak Legi, yang sejak 2012 berperan sekaligus sebagai pelaku usaha warung kopi di sebelah Mall Dhoho Square dan penjaga shift malam baru diputus kontraknya pada akhir Maret 2026 memberikan kesaksian paling dekat tentang

⁹⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, <https://peraturan.bpk.go.id/Details/161851/pp-no-21-tahun-2021>.

kondisi aktual bangunan. Ia mengonfirmasi dampak ekonomi langsung yang dirasakannya:

“Pada saat buka dan masih beroperasi Mall Dhoho Square tersebut itu masih banyak pelanggan yang datang... pasca terbengkalainya bangunan itu semakin menurun pelanggan saya.”

Terkait kondisi fisik bangunan, informan menyatakan secara aktif melakukan perawatan informal: membersihkan vegetasi liar yang tumbuh tinggi dan menghapus vandalisme pada dinding bangunan menggunakan tiner. Hal ini mengindikasikan bahwa selama bertahun-tahun, tidak ada pemeliharaan resmi yang dilakukan oleh pihak investor maupun pemerintah terhadap bangunan tersebut.⁹⁸

Mengenai harapannya, Bapak Legi menyatakan:

“Harapan saya ke depannya dapat dimanfaatkan dengan baik dan bertanggung jawab, yang paling penting bermanfaat bagi warga sekitar terkhusus UMKM yang berdampak akibat itu, dan bisa membuat lapangan pekerjaan bagi warga sekitarnya.”

Pernyataan ini mencerminkan bahwa kondisi terbengkalainya Mall Dhoho Square tidak hanya berdampak pada pemerintah dan investor secara formal-hukum, melainkan juga pada lapisan pelaku usaha mikro di sekitar kawasan yang selama ini menanggung konsekuensi ekonominya secara diam-diam.⁹⁹

⁹⁸ Bapak Legi Hasil wawancara dengan penjaga shift malam Mall Dhoho Square Kota Kediri, (Kota Kediri, 18 Mei 2026)

⁹⁹ Bapak Legi Hasil wawancara dengan penjaga shift malam Mall Dhoho Square Kota Kediri, (Kota Kediri, 18 Mei 2026)

C. Pembahasan dan Analisis

1. Kewenangan Pemerintah Kota Kediri terhadap Kedudukan Hukum

Mall Dhoho Square Menurut Undang-Undang Tata Ruang

a. Kedudukan Hukum Mall Dhoho Square dalam Sistem Hukum Tata Ruang

Berdasarkan analisis yuridis terhadap data lapangan dan dokumen hukum yang diperoleh, Mall Dhoho Square memiliki kedudukan hukum yang secara formal tidak dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran tata ruang. Pertama, bangunan berdiri di atas lahan dengan HPL Nomor 3/Kampung Dalem milik Pemerintah Kota Kediri yang pemanfaatannya dilakukan melalui mekanisme BOT/BGS yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kedua, lokasi bangunan berada pada zona yang sesuai peruntukannya sebagai kawasan perdagangan dan jasa, baik dalam RTRW maupun RDTR Kota Kediri. Ketiga, bangunan memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang masih berlaku.

Namun dari perspektif substantif, kondisi Mall Dhoho Square yang tidak difungsikan sejak sekitar tahun 2015 hingga lebih dari satu dekade menimbulkan persoalan hukum yang berbeda. Persoalannya bukan terletak pada pelanggaran peruntukan, melainkan pada ketidaksesuaian antara kondisi faktual bangunan dengan tujuan normatif pengendalian pemanfaatan ruang yang dikehendaki oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, yakni terwujudnya tertib tata ruang dan kemanfaatan ruang bagi kepentingan umum. Kondisi bangunan mangkrak dalam jangka panjang pada kawasan strategis jelas bertentangan dengan semangat

pengendalian pemanfaatan ruang, meskipun tidak secara eksplisit melanggar norma tertulis yang ada.¹⁰⁰

b. Keterbatasan Instrumen Kewenangan Dinas PUPR

Kewenangan pengendalian pemanfaatan ruang yang dimiliki Pemerintah Kota Kediri melalui Dinas PUPR pada dasarnya bersifat reaktif, yaitu hanya dapat diaktifkan ketika terdapat pelanggaran perizinan atau ketidaksesuaian peruntukan yang jelas. Sanksi administratif dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 hanya dapat dijatuhkan kepada pihak yang melakukan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan KKPR. Karena Mall Dhoho Square memiliki perizinan yang lengkap dan peruntukannya sesuai RTRW, Dinas PUPR tidak memiliki landasan untuk menjatuhkan sanksi administratif berdasarkan regulasi tata ruang yang berlaku saat ini.¹⁰¹

Di sisi lain, dari perspektif pengelolaan aset daerah, Addendum Ke-II Perjanjian BOT sebenarnya telah memuat mekanisme pengakhiran perjanjian yang dapat digunakan sebagai instrumen penertiban. Pasal 10A dan 10B Addendum Ke-II mengatur secara rinci mekanisme pengakhiran perjanjian secara sepihak oleh Pemerintah Kota Kediri apabila investor tidak memenuhi kewajiban kontraktualnya. Namun persoalannya adalah investor terbukti masih memenuhi kewajiban pembayaran kontribusi tahunan, sehingga klausul pengakhiran tersebut belum dapat diaktifkan secara formal berdasarkan alasan wanprestasi keuangan.¹⁰²

¹⁰⁰ Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 130.

¹⁰¹ Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

¹⁰² “Perjanjian Tambahan (ADDENDUM KE-II) Antara Pemerintah Kota Kediri dengan PT Surya Dhoho Putra dan PT Darmo Lestari Sentosa.”

Satu-satunya kewajiban yang tidak dipenuhi adalah kewajiban memfungsikan bangunan sesuai peruntukan, namun klausul ini tidak memiliki sanksi eksplisit yang cukup tegas dalam perjanjian.¹⁰³

c. Tegangan antara Hukum Publik Tata Ruang dan Hukum Privat BOT

Akar persoalan yang sesungguhnya dalam kasus Mall Dhoho Square adalah tegangan antara dua rezim hukum yang berbeda. Di satu sisi, hukum publik tata ruang menghendaki bahwa setiap pemanfaatan ruang harus memberikan kemanfaatan nyata dan sesuai fungsi kawasan yang ditetapkan. Di sisi lain, hukum privat perjanjian BOT memberikan perlindungan kepada investor selama ia memenuhi kewajiban kontraktualnya, dalam hal ini kewajiban pembayaran kontribusi tahunan yang masih terpenuhi.

Temuan BPK dalam Pemeriksaan Atas Kepatuhan Tahun 2017 yang menjadi salah satu konsideran Addendum Ke-II juga menegaskan bahwa perjanjian BOT Plaza Dhoho sebelumnya tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan karena tidak mencantumkan besaran kontribusi tetap. Hal ini menunjukkan bahwa kelemahan konstruksi perjanjian awal turut berkontribusi pada lemahnya posisi Pemerintah Kota Kediri dalam mengeksekusi penertiban.¹⁰⁴

Dalam perspektif hukum administrasi, Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintahan harus dilandasi oleh wewenang yang sah (*bevoegdheid*). Kondisi kekosongan norma yang diakui oleh Dinas PUPR sendiri

¹⁰³ “Perjanjian Tambahan (ADDENDUM KE-II) Antara Pemerintah Kota Kediri dengan PT Surya Dhoho Putra dan PT Darmo Lestari Sentosa.”

¹⁰⁴ “Perjanjian Tambahan (ADDENDUM KE-II) Antara Pemerintah Kota Kediri dengan PT Surya Dhoho Putra dan PT Darmo Lestari Sentosa.”

mengonfirmasi bahwa tindakan penertiban terhadap Mall Dhoho Square belum memiliki basis kewenangan yang cukup dalam regulasi tata ruang yang ada. Pemerintah Kota Kediri berada dalam posisi dilematis: secara moral dan sosial berkewajiban menyelesaikan kondisi mangkrak yang merugikan kepentingan umum, tetapi secara hukum positif belum memiliki instrumen yang cukup untuk bertindak secara efektif.

d. Analisis Teori Kewenangan Philipus M. Hadjon terhadap Kasus Mall Dhoho Square

Menggunakan kerangka teori kewenangan Philipus M. Hadjon, analisis terhadap kewenangan Pemerintah Kota Kediri atas Mall Dhoho Square dapat diuraikan melalui tiga komponen legalitas tindakan pemerintahan: wewenang, prosedur, dan substansi. Dari aspek wewenang, Pemerintah Kota Kediri secara atributif memiliki kewenangan di bidang penataan ruang berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Namun, persoalannya adalah bahwa kewenangan atributif tersebut tidak secara eksplisit mencakup mekanisme penertiban bangunan yang telah berizin dan sesuai peruntukan RTRW namun tidak difungsikan dalam jangka waktu lama. Kekosongan norma operasional ini menyebabkan kewenangan yang ada di atas kertas tidak dapat diimplementasikan secara efektif di lapangan.¹⁰⁵

Dari aspek prosedur, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang telah mengatur prosedur sanksi administratif

¹⁰⁵ Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 130–135.

yang dapat diterapkan terhadap pelanggaran Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR). Prosedur ini mencakup penerbitan surat peringatan bertahap (SP-1, SP-2, SP-3) diikuti dengan eksekusi oleh Satpol PP. Dinas PUPR Kota Kediri sendiri telah memiliki prosedur tersebut dan menerapkannya terhadap kasus-kasus pelanggaran tata ruang lainnya. Namun dalam kasus Mall Dhoho Square, prosedur ini tidak dapat diaktifkan karena prasyarat substantifnya tidak terpenuhi: tidak ada pelanggaran KKPR yang dapat diidentifikasi karena perizinan bangunan lengkap dan peruntukan sesuai RDTR. Hal ini menunjukkan bahwa cacat yuridis dalam kasus ini terletak bukan pada aspek prosedur, melainkan pada aspek substansi kewenangan.¹⁰⁶

Dari aspek substansi, terdapat kesenjangan yang signifikan antara substansi kewenangan yang dimiliki Pemerintah Kota Kediri berdasarkan hukum tata ruang positif dengan substansi tindakan yang dibutuhkan untuk menyelesaikan kondisi mangkraknya Mall Dhoho Square. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 memberikan kewenangan substansial untuk mengendalikan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTRW, namun tidak memberikan kewenangan yang jelas untuk menertibkan bangunan yang secara formal memenuhi persyaratan tata ruang namun secara faktual tidak memberikan fungsi ekonomi dan sosial yang diharapkan. Kondisi ini memperlihatkan bahwa regulasi tata ruang Indonesia masih berpusat pada dimensi formalitas perizinan daripada dimensi substansi keberfungsian bangunan sebagai bagian dari sistem tata ruang kota.

¹⁰⁶ Lembaran Negara Pasal 140-151 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

Teori kewenangan Philipus M. Hadjon juga memperkenalkan konsep *ultra vires* yakni tindakan pemerintahan yang melampaui batas kewenangan yang diberikan oleh hukum. Dalam kasus Mall Dhoho Square, justru terjadi situasi yang berbeda, bukan *ultra vires* (kewenangan berlebih), melainkan kekosongan kewenangan (*lacuna of authority*). Pemerintah Kota Kediri tidak dapat mengambil tindakan penertiban karena tidak adanya norma yang memberikan kewenangan tersebut secara eksplisit, bukan karena ketidakmauan politik semata. Kondisi *lacuna of authority* ini sesungguhnya merupakan masalah legislasi yang membutuhkan penyelesaian di tingkat pembuat undang-undang, baik nasional maupun daerah, bukan sekadar persoalan implementasi di lapangan. Oleh karena itu, saran yang diajukan dalam penelitian ini berupa penyusunan regulasi pengisian kekosongan norma memiliki urgensi hukum yang sangat kuat berdasarkan kerangka teori kewenangan Philipus M. Hadjon.¹⁰⁷

Dalam perspektif pemerintahan yang lebih luas, kondisi kekosongan norma ini mencerminkan kebutuhan mendesak untuk reformasi hukum tata ruang Indonesia. Sistem hukum tata ruang yang ada saat ini dirancang untuk menghadapi pelanggaran pemanfaatan ruang, yaitu ketika seseorang menggunakan lahan atau bangunan untuk tujuan yang bertentangan dengan peruntukan RTRW/RDTR. Namun, sistem ini tidak memiliki mekanisme untuk menangani situasi sebaliknya, yakni ketika pemegang hak atas aset justru tidak menggunakan aset tersebut sama sekali meskipun sudah berizin dan sesuai peruntukan. Kekosongan ini perlu diisi

¹⁰⁷ Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 161–167.

melalui penambahan norma yang mengatur kewajiban penggunaan bangunan secara aktif sesuai peruntukan beserta sanksinya.

2. Kedudukan Hukum Mall Dhoho Square dalam Perspektif *Siyasah*

Dusturiyah

Rumusan masalah kedua penelitian ini mempertanyakan bagaimana kedudukan hukum Mall Dhoho Square sebagai bangunan komersial di atas lahan Pemerintah Daerah Kota Kediri ditinjau dari perspektif *Siyasah Dusturiyah*. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, penelitian ini menggunakan kerangka pemikiran Imam Al-Mawardi dalam kitab *Al-Ahkam al-Sultaniyyah* sebagai teori utama, yang secara komprehensif membahas prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan Islam yang baik. *Siyasah Dusturiyah* sebagai cabang dari *fiqh siyasah* membahas persoalan-persoalan yang berhubungan dengan konstitusi, perundang-undangan, dan relasi antara pemimpin dengan rakyat dalam bingkai mewujudkan kemaslahatan umum.¹⁰⁸

Al-Mawardi dalam *Al-Ahkam al-Sultaniyyah* mendefinisikan imamah (kepemimpinan) sebagai institusi yang ditetapkan untuk menggantikan kenabian dalam menjaga agama dan mengatur urusan dunia. Dalam konteks negara modern seperti Indonesia, kepala daerah sebagai pemegang amanah kekuasaan eksekutif daerah berkedudukan paralel dengan konsep imam dalam skala lokal. Oleh karena itu, kewajiban-kewajiban imam yang dirumuskan Al-Mawardi menjadi tolok ukur yang sah untuk menilai apakah tindakan dan keputusan Pemerintah Kota Kediri

¹⁰⁸ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Edisi Revisi (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2022), hlm. 47-53.

terkait pengelolaan aset publik berupa lahan HPL Nomor 3/Kampung Dalem yang di atasnya berdiri Mall Dhoho Square telah memenuhi standar pemerintahan yang baik menurut perspektif Islam.

a. Konsep Imamah dan Amanah Pengelolaan Aset Publik (Milkiyyah Ammah)

الإمامة موضوعاً لخلافة النبوة في حراسة الدين وسياسة الدنيا

"Al-imamatu maudhu'atun li-khilafati al-nubuwwati fi hirasati al-din wa siyasi al-dunya"¹⁰⁹

Artinya: Imamah (kepemimpinan tertinggi umat) ditetapkan sebagai pengganti tugas kenabian dalam menjaga agama dan mengatur urusan dunia.

Ayat dan kaidah di atas merupakan definisi imamah yang dirumuskan oleh Imam Al-Mawardi dalam Al-Ahkam al-Sultaniyyah, yang berarti "Imamah (kepemimpinan) ditetapkan sebagai pengganti kenabian dalam menjaga agama dan mengatur urusan dunia." Definisi ini mengandung dua dimensi kewajiban kepemimpinan yang tidak terpisahkan dari dimensi hifzh al-din (menjaga agama) dan dimensi siyasat al-dunya (mengatur urusan dunia). Dalam konteks pengelolaan aset publik seperti lahan HPL milik Pemerintah Kota Kediri, dimensi siyasat al-dunya inilah yang paling relevan, karena menyangkut kewajiban imam untuk memastikan setiap sumber daya yang berada di bawah kekuasaannya memberikan manfaat nyata bagi kemaslahatan rakyat. Al-Mawardi menegaskan bahwa

¹⁰⁹ Fath dan Fathurrahman, *Imam Al-Mawardi AHKAM SULTHANIYAH "Sistem Pemerintahan Khilafah Islam,"* 1.

penyelenggaraan imamah bukan sekadar kewenangan politis, melainkan merupakan kewajiban syar'i berdasarkan fardhu kifayah yang menuntut pertanggungjawaban penuh di hadapan Allah dan rakyat.

Dalam perspektif *Siyasah Dusturiyah*, lahan seluas 3.815 m² yang tercatat sebagai Sertipikat Hak Pengelolaan (HPL) Nomor 3/Kampung Dalem atas nama Pemerintah Kota Kediri merupakan manifestasi nyata dari konsep milkiyyah ammah (kepemilikan umum). Al-Mawardi dalam pembahasan tentang pengelolaan fai' dan harta baitul mal menegaskan bahwa aset yang dikuasai negara pada hakikatnya bukan milik penguasa secara pribadi, melainkan milik seluruh umat yang harus dikelola imam semata-mata demi kemaslahatan mereka. Kaidah fiqhiyyah yang relevan dalam hal ini adalah:

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

"Tasharruf al-imam 'ala al-ra'iyah manutun bi al-mashlahah"

Artinya: Tindakan/kebijakan pemimpin terhadap rakyatnya harus didasarkan pada kemaslahatan (kepentingan umum)

Kaidah tersebut bermakna "Kebijakan imam atas rakyatnya terikat pada kemaslahatan." Ini adalah salah satu kaidah *fiqhiyyah* fundamental dalam *siyasah dusturiyah* yang menegaskan bahwa setiap keputusan dan tindakan pemimpin terkait pengelolaan sumber daya publik harus dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan standar kemaslahatan rakyat, bukan semata berdasarkan kepentingan pihak tertentu. Penerapan kaidah ini terhadap kasus Mall Dhoho Square menghasilkan penilaian yang tegas untuk kebijakan Pemerintah Kota Kediri yang

memberikan hak kelola atas lahan HPL kepada investor melalui perjanjian BOT sejak tahun 2006, yang kemudian menghasilkan kondisi bangunan terbengkalai lebih dari satu dekade tanpa penyelesaian konkret, tidak memenuhi standar tasharruf al-imam yang manut bi al-mashlahah.

Lebih lanjut, Al-Mawardi dalam Al-Ahkam al-Sultaniyyah menetapkan sepuluh tugas wajib imam, saya ambil contoh 5 yang di antaranya yang paling relevan dengan kasus ini adalah:

- 1) memberlakukan hukum di antara pihak yang bersengketa secara adil
- 2) melindungi negara dan tempat-tempat umum agar rakyat dapat mencari penghidupan dengan aman
- 3) mengambil harta fai' (pendapatan negara) dan zakat sesuai ketentuan syariat
- 4) menetapkan gaji dan anggaran wajib yang dialokasikan tepat waktu
- 5) turun langsung ke lapangan untuk mengamati keadaan rakyat dan tidak mendelegasikan tanggung jawab ini sepenuhnya.

Dalam konteks kasus Mall Dhoho Square memiliki relevansi langsung bahwa Pemerintah Kota Kediri berhak dan berkewajiban memastikan bahwa aset publik yang dikelola pihak ketiga melalui BOT benar-benar menghasilkan kontribusi yang sesuai bagi keuangan daerah dan kesejahteraan masyarakat.¹¹⁰

¹¹⁰ Fath dan Fathurrahman, 32–33.

b. Penilaian Kemaslahatan: Kondisi Mall Dhoho Square dalam Timbangan

Mashlahah al-Ummah

درءُ الْمَفَاسِدِ أَوْلَى مِنْ جَلْبِ الْمَصَالِحِ

"Dar'u al-mafasidi awla min jalbi al-mashalih"

Artinya: Mencegah kerusakan/bahaya lebih diutamakan daripada meraih manfaat.

Kaidah fiqhiyyah di atas yang bermakna "Menolak kerusakan lebih didahulukan daripada mendatangkan kebaikan" merupakan salah satu pilar utama dalam penilaian kemaslahatan perspektif *siyasah dusturiyah*. Kaidah ini menegaskan bahwa apabila suatu kondisi menimbulkan mudharat yang nyata bagi masyarakat, maka pemerintah sebagai pemegang amanah wajib memprioritaskan penghapusan mudharat tersebut bahkan di atas upaya mendatangkan manfaat baru. Kondisi Mall Dhoho Square yang terbengkalai sejak tahun 2015 tanpa beroperasi hingga saat penelitian ini dilaksanakan pada tahun 2026 menimbulkan setidaknya tiga kategori mudharat yang nyata dan terukur.¹¹¹

Pertama, mudharat ekonomi yang dialami oleh masyarakat dan Pemerintah Kota Kediri sendiri. Temuan wawancara dengan Bapak Legi, penjaga Mall Dhoho Square, mengkonfirmasi bahwa pelaku usaha UMKM di sekitar lokasi mengalami penurunan pelanggan yang signifikan sejak mall mangkrak. Di samping itu, kontribusi pemanfaatan lahan sebesar 10% dari pendapatan kotor yang seharusnya diterima Pemerintah Kota Kediri untuk mendanai Mall Pelayanan Publik tidak

¹¹¹ Aulia, "Efektivitas Badan Usaha Milik Desa dalam Bingkai Siyasah Dusturiyah: Studi di Desa Andinete Kec. Kolono," 2025.

pernah terealisasi. Temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pun mengungkapkan bahwa investor tidak memenuhi kewajiban pembayaran kontribusi tahunan. Dalam perspektif Al-Mawardi, kegagalan imam untuk memastikan penerimaan harta yang menjadi hak baitul mal merupakan pelanggaran terhadap kewajiban ketujuh imam, yakni mengambil harta fai' dan kewajiban lainnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Kedua, mudharat fungsi kawasan publik strategis. Lahan HPL Nomor 3/Kampung Dalem terletak di kawasan Alun-Alun Kota Kediri yang merupakan jantung kota dan ruang publik dengan nilai strategis tertinggi. Keberadaan bangunan komersial terbengkalai di kawasan ini bukan hanya merugikan secara ekonomi, tetapi juga mengganggu estetika dan vitalitas kawasan publik yang semestinya menjadi pusat aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat.

Ketiga, mudharat sosial berupa hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam mengelola aset publik secara efektif dan bertanggung jawab. Kondisi ini mencerminkan apa yang oleh Al-Mawardi disebut sebagai kegagalan melindungi negara dan tempat-tempat umum agar rakyat dapat mencari penghidupan dengan aman dan nyaman.¹¹²

Dengan menerapkan kaidah dar'u al-mafasid, *Siyasah Dusturiyah* menuntut agar Pemerintah Kota Kediri mengambil tindakan nyata untuk menghapus ketiga kategori mudharat tersebut, bahkan apabila tindakan itu berbenturan dengan kepentingan investor yang masih memiliki hak berdasarkan perjanjian BOT. Al-

¹¹² Bapak Legi Hasil wawancara dengan penjaga shift malam Mall Dhoho Square Kota Kediri, (Kota Kediri, 18 Mei 2026)

Mawardi menegaskan kaidah yakni *la dharar wa la dhirar* (tidak boleh ada kemudharatan dan tidak boleh menimbulkan kemudharatan), yang melarang pembiaran kondisi mudharat berlangsung atas nama alasan apapun termasuk keterbatasan regulasi. Oleh karena itu, dari perspektif *mashlahah al-ummah*, kedudukan hukum Mall Dhoho Square sebagai bangunan komersial terbengkalai di atas lahan milik pemerintah daerah adalah kondisi yang bertentangan dengan prinsip kemaslahatan yang menjadi inti dari *siyasah dusturiyah*.¹¹³

c. Prinsip Amanah al-Wilayah: Pertanggungjawaban Pemerintah Kota

Kediri atas Aset Publik

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ

"Innallaha ya'murukum an tu'addu al-amanati ila ahliha wa idza hakamtum

bayna al-nas an tahkumu bi al-'adl" (QS. An-Nisa': 58)

Artinya: *Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.*

Ayat al-Qur'an di atas menjadi landasan teologis yang sangat kuat bagi prinsip amanah al-wilayah (amanah kekuasaan) dalam *siyasah dusturiyah*. Allah memerintahkan agar amanah ditunaikan kepada yang berhak menerimanya, dan

¹¹³ Hafidz Abdurrahman, *Ahkam Sulthaniyah Imam Al-Mawardi- Sitem Pemerintahan Khilafah Islam* (Jakarta: Qisthi Press, 2014), 1–5.

apabila memutuskan perkara di antara manusia, harus diputuskan dengan adil. Al-Mawardi menjadikan sifat amanah sebagai salah satu syarat fundamental imam, karena ia mengelola harta dan kepentingan umat yang bukan miliknya secara pribadi. Dalam konteks kasus Mall Dhoho Square, amanah al-wilayah menuntut bahwa Pemerintah Kota Kediri sebagai pengembal amanah atas lahan HPL Nomor 3/Kampung Dalem wajib memastikan lahan tersebut memberikan manfaat nyata bagi seluruh masyarakat, bukan hanya bagi investor yang memiliki hak berdasarkan perjanjian BOT.

Penilaian terhadap pemenuhan prinsip amanah al-wilayah oleh Pemerintah Kota Kediri dalam kasus ini harus dilakukan secara berimbang. Di satu sisi, pemerintah telah menempuh sejumlah langkah positif yang mencerminkan upaya menunaikan amanah yaitu negosiasi intensif dengan investor, pendampingan hukum Kejaksaan Negeri Kota Kediri, penerbitan surat peringatan, dan penyusunan Addendum Ke-II Perjanjian BOT pada Desember 2022 yang memuat klausul kewajiban pemfungsian bangunan dan sanksi pengakhiran perjanjian. Langkah-langkah ini menunjukkan bahwa tidak ada pembiaran total (tark al-walib) dari sisi pemerintah, dan ikhtiar tersebut patut diapresiasi dalam kerangka penilaian *siyasah dusturiyah*.

Namun di sisi lain, standar amanah al-wilayah dalam perspektif Al-Mawardi menuntut lebih dari sekadar proses negosiasi yang berkelanjutan tanpa hasil konkret. Kewajiban kesepuluh imam yang ditetapkan Al-Mawardi secara tegas menyatakan bahwa imam wajib "turun langsung ke lapangan dalam menangani persoalan dan mengamati keadaan umat" dan hal itu "tidak boleh

diwakilkan kepada orang lain dengan alasan sibuk beristirahat atau beribadah." Kenyataan bahwa lebih dari satu dekade berlalu sejak mall terbengkalai tanpa penyelesaian yang terukur dan konkret, sementara mudharat nyata terus dialami oleh masyarakat, memperlihatkan bahwa standar amanah yang dituntut Al-Mawardi belum sepenuhnya terpenuhi. Dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, kondisi stagnasi ini mengandung implikasi pertanggungjawaban yang serius bagi Pemerintah Kota Kediri.¹¹⁴

Prinsip amanah dalam *siyasah dusturiyah* juga menuntut adanya transparansi dan akuntabilitas publik atas pengelolaan aset yang merupakan milkiyyah ammah. Temuan wawancara dengan Bapak Legi selaku penjaga yang paling dekat dengan kondisi bangunan menunjukkan bahwa ia tidak mengetahui langkah-langkah konkret yang telah diambil pemerintah dalam penanganan kasus ini. Hal ini mengindikasikan minimnya transparansi informasi publik terkait pengelolaan aset strategis tersebut, yang bertentangan dengan semangat amanah al-wilayah yang menghendaki pertanggungjawaban penuh kepada seluruh lapisan masyarakat, bukan hanya kepada pihak-pihak yang terlibat secara formal dalam perjanjian BOT.¹¹⁵

¹¹⁴ Abdurrahman, 33.

¹¹⁵ Bapak Legi Hasil wawancara dengan penjaga shift malam Mall Dhoho Square Kota Kediri, (Kota Kediri, 18 Mei 2026)

d. Mekanisme Wilayah al-Hisbah: Kewenangan dan Kewajiban

Menghilangkan Mudharat

وَلَايَةُ الْحِسْبَةِ فَرَضٌ مِنَ الْفُرُوضِ الْكِفَايَةِ يَقُومُ بِهَا وَلِيُّ الْأَمْرِ لِيُقِيمَ الْمَعْرُوفَ وَيَنْهَى عَنِ الْمُنْكَرِ

"Wilayat al-hisbah fardhun min al-furudh al-kifayah yaqumu biha waliy al-amri

li-yuqima al-ma'ruf wa yanha 'an al-munkar"

Artinya: Lembaga Hisbah (pengawasan sosial-keagamaan) merupakan salah satu kewajiban kolektif (fardhu kifayah) yang dijalankan oleh pemerintah untuk menegakkan kebaikan dan mencegah kemungkaran

Teks di atas menggambarkan konsep wilayah al-hisbah dalam *siyasah dusturiyah* yang berarti "Kewenangan hisbah adalah fardhu kifayah yang diemban oleh pemimpin negara untuk menegakkan yang makruf dan mencegah yang mungkar." Al-Mawardi membahas secara khusus institusi al-hisbah dalam *Ahkam al-Sultaniyyah* sebagai mekanisme pengawasan aktif pemerintah yang bersifat proaktif, bukan reaktif. Muhtasib (pejabat hisbah) memiliki kewenangan untuk secara langsung memeriksa, menegur, dan menertibkan kondisi-kondisi yang merugikan kepentingan umum, tanpa harus menunggu adanya pengaduan atau pelanggaran formal terlebih dahulu. Prinsip proaktif inilah yang membedakan wilayah al-hisbah dari mekanisme peradilan biasa dan menjadikannya instrument *siyasah dusturiyah* yang paling relevan untuk kasus aset publik terbengkalai seperti Mall Dhoho Square.¹¹⁶

¹¹⁶ Abdurrahman, *Ahkam Sulthaniyah Imam Al-Mawardi- Sitem Pemerintahan Khilafah Islam*, 375–400.

Dalam konteks hukum positif Indonesia, prinsip wilayah al-hisbah ini berkorespondensi dengan kewenangan pengawasan aktif pemerintah daerah yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk kewenangan penilaian perwujudan rencana tata ruang sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021, dan kewenangan pengawasan dan pengendalian pemanfaatan barang milik daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Namun temuan penelitian ini menunjukkan bahwa instrumen-instrumen hukum positif tersebut belum dioptimalkan secara penuh oleh Pemerintah Kota Kediri dalam menghadapi kasus Mall Dhoho Square. Dinas PUPR Kota Kediri sendiri mengakui bahwa penilaian perwujudan rencana tata ruang untuk kawasan di mana Mall Dhoho Square berdiri belum pernah dilaksanakan.¹¹⁷

Dari perspektif *siyasah dusturiyah*, ketiadaan mekanisme penertiban yang efektif dalam hukum positif tidak menghapus kewajiban pemerintah untuk bertindak berdasarkan prinsip wilayah al-hisbah. Al-Mawardi menegaskan bahwa kewajiban menghilangkan mudharat tidak menunggu tersedianya regulasi yang sempurna, melainkan merupakan tanggung jawab yang inheren dengan jabatan kepemimpinan itu sendiri. Pemerintah Kota Kediri, dalam kerangka al-hisbah, seharusnya secara proaktif menggunakan seluruh instrumen yang tersedia, termasuk klausul pengakhiran perjanjian yang telah dimuat dalam Addendum Ke-II, instrumen negosiasi berbasis Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang

¹¹⁷ Bapak Chairil Anwar & Mbak Yolandita Septadini, Hasil wawancara dengan pejabat Dinas PUPR Kota Kediri, (Kota Kediri 08 Mei 2026).

Administrasi Pemerintahan terkait diskresi, serta koordinasi lintas instansi dengan Kejaksaan Negeri dan Kementerian ATR/BPN, untuk segera mewujudkan pemfungsian kembali bangunan atau pengakhiran perjanjian BOT yang berpihak pada kemaslahatan publik.¹¹⁸

Al-Mawardi juga menetapkan bahwa muhtasib (aparatus pengawas pemerintah daerah) memiliki kewenangan untuk menertibkan kondisi yang merugikan kepentingan umum di ruang publik. Kawasan Alun-Alun Kota Kediri sebagai ruang publik strategis mengandung dimensi kepentingan umum yang sangat tinggi, sehingga keberadaan bangunan komersial terbengkalai di kawasan ini seharusnya memicu kewenangan hisbah pemerintah untuk bergerak lebih aktif dan tegas. Prinsip *siyasah dusturiyah* melalui mekanisme al-hisbah ini memberikan legitimasi normatif-Islam yang kuat bagi Pemerintah Kota Kediri untuk mengambil tindakan penertiban yang lebih tegas, bahkan dalam kondisi kekosongan norma hukum positif, dengan tetap berpegang pada prinsip keadilan dan proporsionalitas.¹¹⁹

e. Penilaian Komprehensif: Kedudukan Hukum Mall Dhoho Square dalam Bingkai *Siyasah Dusturiyah*

وَمَا كَانَ لِنَفْسٍ أَنْ تُؤْمِنَ إِلَّا بِإِذْنِ اللَّهِ فَاللَّهُ يَجْعَلُ الرِّجْسَ عَلَى الَّذِينَ لَا يَعْقِلُونَ

"Wa ma kana li-nafsin an tu'mina illa bi-idhni Allahi fa'Allahu yaj'alu al-rijsa 'ala alladhina la ya'qilun" (QS. Yunus: 100)

¹¹⁸ Bapak Akhmad Rudi Hermanto & bapak Arif Zainudin Hasil wawancara dengan pejabat BPKAD Kota Kediri, (Kota Kediri, 30 April 2026)

¹¹⁹ Abdurrahman, *Ahkam Sulthaniyah Imam Al-Mawardi- Sitem Pemerintahan Khilafah Islam*, 380–395.

Artinya: *Tidak seorang pun akan beriman, kecuali dengan izin Allah dan Dia menimpakan azab kepada orang-orang yang tidak mau mengerti.*

Berdasarkan analisis komprehensif terhadap empat dimensi *siyasah dusturiyah* di atas, penelitian ini menghasilkan penilaian bahwa kedudukan hukum Mall Dhoho Square sebagai bangunan komersial di atas lahan milik Pemerintah Kota Kediri dalam perspektif *siyasah dusturiyah* adalah kondisi yang secara substantif belum selaras dengan tiga prinsip fundamental pemerintahan Islam. Pertama, belum terpenuhinya prinsip amanah al-wilayah secara penuh, karena lahan yang merupakan milkiyyah ammah tidak memberikan manfaat nyata bagi masyarakat Kota Kediri selama lebih dari satu dekade. Kedua, terjadinya pelanggaran prinsip dar'u al-mafasid, karena mudharat ekonomi, fungsi kawasan, dan sosial terus berlangsung tanpa penyelesaian yang konkret. Ketiga, belum dioptimalkannya mekanisme wilayah al-hisbah yang seharusnya menjadi instrumen proaktif pemerintah dalam menghapus kondisi kemudharatan atas aset publik.

Penilaian ini tidak berarti bahwa Pemerintah Kota Kediri telah sepenuhnya gagal dalam menjalankan amanah. Sejumlah ikhtiar yang telah ditempuh, termasuk Addendum Ke-II Perjanjian BOT yang memuat klausul kewajiban pemfungsian bangunan dan mekanisme pengakhiran, serta pendampingan hukum Kejaksaan Negeri, merupakan langkah yang benar dalam arah yang tepat. Namun demikian, *siyasah dusturiyah* menuntut bahwa ikhtiar tersebut harus dilanjutkan dengan tindakan nyata dan terukur yang menghasilkan perubahan kondisi faktual bagi masyarakat. Al-Mawardi mengingatkan bahwa apabila imam tidak mampu menunaikan kewajiban secara langsung, ia wajib menyediakan mekanisme yang

dapat memastikan kewajiban tersebut terlaksana melalui pihak lain yang kompeten, bukan sekadar terus dalam proses konsultasi yang tidak berkesudahan.¹²⁰

Siyasah dusturiyah juga mengajarkan bahwa kondisi kekosongan norma hukum positif yang diakui oleh Dinas PUPR Kota Kediri seharusnya mendorong Pemerintah Kota Kediri untuk mengambil inisiatif legislatif daerah. Prinsip *siyasah* dalam Islam mengizinkan penguasa untuk membuat kebijakan (*al-siyasah al-syar'iyah*) yang melampaui ketentuan nas yang ada, selama kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan nash dan bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan yang lebih besar. Penyusunan Peraturan Walikota atau Peraturan Daerah yang secara khusus mengatur mekanisme penanganan aset BOT terbengkalai adalah manifestasi konkret dari prinsip *al-siyasah al-syar'iyah* yang sesuai dengan spirit *siyasah dusturiyah*.¹²¹

Sebagai konklusi akhir atas rumusan masalah kedua penelitian ini, kedudukan hukum Mall Dhoho Square sebagai bangunan komersial terbengkalai di atas lahan Pemerintah Kota Kediri dalam perspektif *siyasah dusturiyah* Al-Mawardi dapat dinyatakan sebagai kondisi yang mengandung pelanggaran substantif terhadap prinsip-prinsip kemaslahatan, amanah, dan hisbah dalam pemerintahan Islam, yang menuntut tindakan penyelesaian yang lebih tegas, proaktif, dan berorientasi pada kemaslahatan rakyat dari pemerintah daerah, dengan memanfaatkan seluruh instrumen hukum yang tersedia dan sekaligus menginisiasi

¹²⁰ Abdurrahman, 33–35.

¹²¹ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Kencana, 2022), hlm. 60-73

pembentukan regulasi baru untuk mengisi kekosongan norma yang menjadi hambatan utama penyelesaian kasus ini.¹²²

¹²² Abdurrahman, *Ahkam Sulthaniyah Imam Al-Mawardi- Sitem Pemerintahan Khilafah Islam*, 1–10.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian terhadap kewenangan Pemerintah Daerah dalam penertiban bangunan komersial terbengkalai (studi kasus Mall Dhoho Square Kota Kediri), dapat ditarik dua kesimpulan pokok sebagai berikut.

Pertama, secara formal Mall Dhoho Square tidak dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran tata ruang karena telah memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang sah, berlokasi pada Zona Perdagangan dan Jasa (Kode K) sesuai RDTR Kota Kediri, serta masih terikat Perjanjian Build Operate Transfer (BOT) hingga tahun 2036. Akibatnya, instrumen sanksi administratif dalam PP Nomor 21 Tahun 2021 tidak dapat diterapkan. Namun secara substantif, terdapat kekosongan norma pada dua tingkatan: di tingkat nasional, PP Nomor 21 Tahun 2021 tidak mengatur kriteria yuridis “bangunan terbengkalai”; di tingkat daerah, Peraturan Daerah Kota Kediri juga belum mengatur mekanisme penanganan aset BOT yang tidak difungsikan. Kondisi ini menempatkan Pemerintah Kota Kediri dalam posisi dilematis antara kewajiban hukum publik dan keterikatan hukum privat pada perjanjian BOT yang aktif.

Kedua, dalam perspektif Siyasah Dusturiyah berdasarkan pemikiran Imam Al-Mawardi, terdapat tiga prinsip yang belum terpenuhi secara optimal:

- 1) prinsip amanah al-wilayah, karena lahan seluas 3.815 m² milik negara tidak memberikan manfaat nyata bagi masyarakat

- 2) prinsip *tahqiq al-mashalih*, karena kondisi bangunan mangkrak lebih dari satu dekade menimbulkan dampak negatif ekonomi dan sosial bagi warga sekitar
- 3) prinsip *la dharar wa la dhirar*, karena pembiaran bangunan terbengkalai merupakan bentuk dharar yang wajib diselesaikan pemerintah selaku pemegang amanah.

Pemerintah Kota Kediri berkewajiban tidak sekadar menunggu penyelesaian kontraktual, melainkan secara aktif mengupayakan agar aset publik di kawasan strategis dapat segera bermanfaat bagi masyarakat.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, peneliti mengajukan saran kepada pihak-pihak berikut.

1. Pemerintah Pusat/DPR RI perlu segera menyempurnakan PP Nomor 21 Tahun 2021 dengan menambahkan ketentuan mengenai kriteria yuridis “bangunan terbengkalai,” batas waktu toleransi keterhentian fungsi bangunan berizin, dan mekanisme penertiban terhadap bangunan yang terikat perjanjian BOT aktif, guna menghilangkan kekosongan norma yang melemahkan kapasitas penegakan tata ruang di daerah.
2. Pemerintah Kota Kediri dan DPRD perlu menyusun Peraturan Daerah atau Peraturan Walikota yang secara khusus mengatur mekanisme penanganan aset daerah dalam skema BOT/BGS yang tidak difungsikan, mencakup definisi bangunan terbengkalai, batas waktu tidak beroperasinya bangunan, prosedur sanksi, dan mekanisme pemanfaatan alternatif.

3. Dinas PUPR Kota Kediri perlu segera melaksanakan penilaian perwujudan rencana tata ruang di kawasan Mall Dhoho Square sebagai dasar koordinasi dengan kementerian terkait, serta memperketat pengawasan berkala seluruh objek BOT/BGS di wilayah Kota Kediri.
4. BPKAD Kota Kediri perlu mengoptimalkan klausul pengakhiran perjanjian dalam Pasal 10A dan 10B Addendum Ke-II Perjanjian BOT secara konsisten, mempercepat penyesuaian dengan Permendagri Nomor 7 Tahun 2024, serta memastikan transparansi pengelolaan aset BOT kepada publik sebagai wujud akuntabilitas milkiyyah ‘ammah.
5. Peneliti Selanjutnya disarankan untuk melakukan kajian komparatif di kota-kota lain, mengembangkan model regulasi daerah tentang penanganan aset BOT terbengkalai, serta memperdalam kajian Siyasah Dusturiyah terkait mekanisme hisbah sebagai basis teoritis kewenangan pemerintah daerah dalam mengatasi kemudharatan atas aset publik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012.
- Fath, Khalifurrahman dan Fathurrahman. *Imam Al-Mawardi: Ahkam Sulthaniyah, Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*. Jakarta: Qisthi Press, 2014.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Pertama. Mataram: UPT Mataram University Press, 2020.
- Nasution, Bahder Johan. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Saifullah. *Penelitian Hukum: Sejarah Paradigma dan Pemikiran Tokoh Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama, 2018.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 2020.
- Widiarty, Wiwik Sri. *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Publika Global Media, 2024.

Jurnal dan Skripsi

- Abdurrahman, Hafidz. *Ahkam Sulthaniyah Imam Al-Mawardi- Sitem Pemerintahan Khilafah Islam*. Jakarta: Qisthi Press, 2014.
- Amelia, Meli, Erna Rustiana, Zulkifli Adnan, dan Lia Juliasih. “Efektivitas Revitalisasi Alun-alun Garut Tahun 2022 dalam Perspektif Pembangunan Kota Berkelanjutan.” *KNIA (Konferensi Nasional Ilmu Administrasi)* 9, no. 1 (2025).
- Aulia, Rahma Nur. *Efektivitas Badan Usaha Milik Desa dalam Bingkai Siyasah Dusturiyah: Studi di Desa Andinete Kec. Kolono*. 5, no. 2 (2025). <https://doi.org/https://doi.org/10.31332/qjclr.v5i2.11884>.
- . “Efektivitas Badan Usaha Milik Desa dalam Bingkai Siyasah Dusturiyah: Studi di Desa Andinete Kec. Kolono.” *Constitutional Law Departement, Sharia Faculty, State Islamic Institute Of Kendari (IAIN Kendari)* 5, no. 2 (2025). <https://doi.org/https://doi.org/10.31332/qjclr.v5i2.11884>.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna. “Permasalahan Instrumen Delegasi Kewenangan Menurut UndangUndang Administrasi Pemerintahan.” *Prosiding Konferensi Nasional APHTN-HAN Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara*

dan *Hukum Administrasi Negara* 2, no. 1 (2024).
<https://doi.org/https://doi.org/10.55292/6fgdqt22>.

Chumairoh, Tsabitul 'Azmi. "Harmonisasi Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Bidang Penataan Ruang (Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dan Perspektif Siyasah Dusturiyah)." Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2022. <http://etheses.uin-malang.ac.id/id/eprint/37607>.

Dharma, Dewa Gd Tresna, Ketut Kasta Arya Wijaya, dan Nyoman Utama. "Pengendalian Pemanfaatan Ruang Dalam Penataan Ruang." *Jurnal Analogi Hukum* 5, no. 2 (2024).
<https://doi.org/https://doi.org/10.22225/ah.5.2.2023.132-137>.

Faisal, Muh, Muhlis Madani, dan Rusliadi. "Strategi Pengelolaan Aset Daerah di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Makassar." *Kimap: Kajian Ilmiah Mahasiswa Administrasi Publik* 6, no. 5 (2025).
<https://doi.org/https://doi.org/10.26618/xq0cmm08>.

Fath, Khalifurrahman dan Fathurrahman. *Imam Al-Mawardi AHKAM SULTHANIYAH "Sistem Pemerintahan Khilafah Islam."* Jakarta: Qisthi Press, 2014.

Fathir, Mirza, Suci Puji Pertiwi, Windy Putri Maharani, dan Yusmi Liza Nurlianda. "Pengelolaan Pada Bangunan Terbengkalai Pada Gedung Intan Meidina Garut Yang Dialih Fungsikan Menjadi Pasar Modern." *JIDAR: Jurnal Ilmiah Urban Desain Dan Arsitektur* 2, no. 1 (2024): 8–14.
<https://doi.org/https://doi.org/10.33364/jidar/v.2-1.2692>.

Guyanerie, Gugun El. "Eksistensi dan Urgensi Upaya Administratif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia." *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan dan Politik Islam* 1, no. 2 (Agustus 2021).
<https://doi.org/10.14421/staatsrecht.v1i2.2471>.

Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.

Huda, Dimas Miftakhul. "Pemberian Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) Pagar Laut Di Sidoarjo Dalam Konteks Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Timur Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Di Desa Segoro Tambak Kecamatan Sedati Kabupaten Sidoarjo)." Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2025. <http://etheses.uin-malang.ac.id/id/eprint/79104>.

Ilmah, Ifa Nurul. "Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Pemanfaatan Penyelenggaraan Bangunan Gedung Di Kota Parepare." Institut Agama Islam Negeri Parepare, 2025.

- Kosasih, Ade, Sirajuddin M, Fauzan, dan Henderi Kusmidi. "Strengthening the Indonesian Bicameral Parliament: Siyasah Dusturiyah Perspective." *Al-Istinbath: Jurnal Hukum Islam* 9, no. 1 (2024). <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.29240/jhi.v9i1.10047>.
- Kosasih, Ade, Sirajuddin M, Fauzan, dan Henderi Kusmidi. "Strengthening the Indonesian Bicameral Parliament: Siyasah Dusturiyah Perspective." *Al-Istinbath Jurnal Hukum Islam* 9, no. 1 (2024). <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.29240/jhi.v9i1.10047>.
- Kurnia, Dessy, Suparji, dan Anis Rifai. "Tinjauan Hukum Penetapan Rencana Detail Tata Ruang Pasca Undang-Undang Cipta Kerja." *Jurnal Bedah Hukum* 9, no. 1 (2025): 19–40. <https://doi.org/10.36596/jbh.v9i1.1671>.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Pertama, Juni 2020. UPT. Mataram University Press, 2020.
- Nopliardy, Rakhmat, Ahmad Fauzi Aseri, Masyitah Umar, dan Nuril Khasyi'in. "Politik Hukum Islam Sumber Daya Air Dalam Kebijakan Publik Ekosentris Berbasis Fiqh Siyasah Dusturiyah." *Al-Adl : Jurnal Hukum* 17, no. 1 (2025). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.31602/al-adl.v17i1.18061>.
- . "POLITIK HUKUM ISLAM SUMBER DAYA AIR DALAM KEBIJAKAN PUBLIK EKOSENTRIS BERBASIS FIQH SIYASAH DUSTURIYAH." *Al-Adl : Jurnal Hukum* 17, no. 1 (2025): 161. <https://doi.org/10.31602/al-adl.v17i1.18061>.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/300030/permendagri-no-7-tahun-2024>.
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/161851/pp-no-21-tahun-2021>.
- Peraturan Walikota (Perwali) Kota Kediri Nomor 8 Tahun 2021 tentang RENCANA DETAIL TATA RUANG KOTA KEDIRI TAHUN 2021-2041. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/177063/perwali-kota-kediri-no-8-tahun-2021>.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Rinaldo, M. Edwar, dan Hervin Yoki Pradikta. "Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah dalam Pembentukan Peraturan Tentang Trading in Influence dalam Hukum Positif di Indonesia." *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law* 1, no. 1 (2021): 63–84. <https://doi.org/10.24042/as-siyasi.v1i1.8955>.

- Rio R, Mohamad Bagus, Rahma Kemala Dewi, dan Sely Agustina. "Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Lembaga Yudikatif di Indonesia." *Cakrawala: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam dan studi sosial* 5, no. 2 (2021): 59–68. <https://doi.org/10.33507/cakrawala.v5i2.371>.
- Rohmah, Eva Nur Laily. "Pengelolaan Ruang Publik (Studi Kasus Pembangunan Alun-Alun Lamongan)." *HUMANIS: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora* 14, no. 1 (2022): 46–54. <https://doi.org/10.52166/humanis.v14i1.2832>.
- Sari, Rhiska Novita, Jerriyansah, Angga Setia Wibowo, Octari Listiana, M. Thoriq El-fajar, Mochamad Wahyu Kurniawan, Putri Ratna Sari, M. Rizqy Andriawan, dan Abidin Latua. "KETATANEGARAAN MENURUT IMAM AL-MAWARDI." *Psikosospes: Jurnal Psikososial dan Pendidikan* 1, no. 1 (2025). <https://publisherqu.com/index.php/psikosospes/article/view/2307>.
- Satina, Rika. "Penyelenggaraan Tata Ruang Dan Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Tata Ruang Berbasis Tujuan Pembangunan Indonesia Berkelanjutan." *Jurnal Hukum Inkracht* 4, no. 2 (2024).
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum Soerjono Soekanto*. Penerbit Universitas Indonesia (UI-PRESS), 2020.
- Susanto, Sri Nur Hari. "Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan." *Administrative Law* 3, no. 3 (2020).
- Suwartono, Rahadian Diffaul Barraq. "Mencermati Kewenangan Daerah untuk Melakukan Hubungan Luar Negeri: Batasan Kewenangan dan Keabsahannya." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 30, no. 2 (2023): 300–323. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol30.iss2.art4>.
- Syafi'i, Moh, Ulul Albab, dan Moh Kusno. "Religion–State Relations in Al-Mawardi's Perspective: An Analysis of the Concept of Imamah in Al-Ahkam al-Sulthaniyyah." *Al-Mada: Jurnal Agama, Sosial, Dan Budaya* 7, no. 4 (2024). <https://doi.org/https://doi.org/10.31538/almada.v7i4.6641>.
- Syam, Syafruddin. "PEMIKIRAN POLITIK ISLAM IMAM AL-MAWARDI DAN RELEVANSINYA DI INDONESIA." *AL-HADI* 2, no. 2 (2017).
- Widiarto, Aan Eko, Muhamad Sayuti Hassan, Mohd Hazmi Mohd Rusli, dan Endrianto Bayu Setiawan. "The Authority Relationship of Central and Local Governments in Forming Laws and Regulations: Between Indonesia and Malaysia." *Legality : Jurnal Ilmiah Hukum* 33, no. 1 (2025): 148–67. <https://doi.org/10.22219/ljih.v33i1.36629>.

Yuliyanti, Ika, dan Budi Santoso. “Analisis Perjanjian Build Operate And Transfer (BOT) Pada Pembangunan Aset Milik Daerah.” *Notarius* 16, no. 2 (2023): 839–49. <https://doi.org/10.14710/nts.v16i2.42458>.

Dokumen Hukum

Sertipikat Hak Pengelolaan Nomor 3/Kampung Dalem atas nama Pemerintah Kota Kediri. Diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kota Kediri tanggal 29 September 2004. NIB: 12.04.02.05.00711. Luas: 3.815 M². Berdasarkan SK Kepala BPN Nomor 64/HPL/BPN/2004 tanggal 23 Agustus 2004.

Surat Ukur Nomor 23/KampungDalem/2004 tanggal 8 September 2004. Kantor Pertanahan Kota Kediri. Luas: 3.815 M². Lokasi: Jalan Brigjen Katamso, Kelurahan Kampung Dalem, Kecamatan Kota, Kota Kediri.

Perjanjian Kerjasama Nomor 050/21/419.12/2006 dan Nomor 001/SDP/PKS/IV/2006 antara Pemerintah Kota Kediri dengan PT Surya Dhoho Putra tentang Pembangunan dan Pengelolaan Lahan Ex Terminal Lama / Ex Lapangan Tennis dan Lahan Ex Pasar Gula Kota Kediri, tanggal 21 April 2006.

Perjanjian Tambahan (Addendum Ke-II) Nomor 028/2294/419.201/2022, Nomor 001/SDP/XI/2022, dan Nomor 001/DLS/XI/2022 antara Pemerintah Kota Kediri, PT Surya Dhoho Putra, dan PT Darmo Lestari Sentosa, tanggal 10 Desember 2022. *Waarmeking* Notaris Patna Sunu, S.H., M.Kn, Notaris di Kabupaten Kediri, Nomor 145/2022.

Peraturan Perundang Undangan

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah

LAMPIRAN-LAMPIRAN

Lampiran 1. Surat Balasan Izin Penelitian di Dinas BPKAD Kota Kediri

	PEMERINTAH KOTA KEDIRI BADAN PENDAPATAN, PENGELOLA KEUANGAN DAN ASET DAERAH Jl. Pahlawan Kusuma Bangsa No. 97 Telp.(0354) 4674559 Kediri Email : bppkad@kedirikota.go.id								
Kediri, 29 - 4 - 2026									
Nomor : 400.14.5.4 / 1015 / 419.201 / 2026	Kepada								
Sifat : Penting	Yth. Sdr. Dekan Fakultas Syariah								
Lampiran : -	Universitas Islam Negeri								
Perihal : <u>Kesediaan Menerima</u>	Maulana Malik Ibrahim								
	Malang								
	di <u>MALANG</u>								
Memperhatikan surat Saudara tanggal 27 Februari 2026 Nomor : 133/F.Sy.1/TL.01/01/2026 Perihal Permohonan Izin Penelitian, bersama ini diberitahukan bahwa Badan Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Kediri bersedia menerima mahasiswa Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang :									
<table border="1"><thead><tr><th>NO.</th><th>NAMA</th><th>NIM</th><th>PRODI</th></tr></thead><tbody><tr><td>1.</td><td>Ircham Habibi Arifin</td><td>220203110068</td><td>Hukum Tata Negara</td></tr></tbody></table>		NO.	NAMA	NIM	PRODI	1.	Ircham Habibi Arifin	220203110068	Hukum Tata Negara
NO.	NAMA	NIM	PRODI						
1.	Ircham Habibi Arifin	220203110068	Hukum Tata Negara						
untuk melaksanakan penelitian dalam rangka menyelesaikan tugas akhir/skripsi.									
Demikian untuk menjadi maklum.									
An. KEPALA BADAN PENDAPATAN PENGELOLA KEUANGAN DAN ASET DAERAH KOTA KEDIRI Sekretaris U.b Kasubbag Umum									
 MEI WURYANDARI, SE, M.Sos Pembina NIP. 19680523 200212 2 003									

Lampiran 2. Surat Balasan Izin Penelitian di Dinas PUPR Kota Kediri



PEMERINTAH KOTA KEDIRI
DINAS PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG
Jalan Brigjend Pol. Imam Bachri Hadi Pranoto Nomor 100, Pesantren, Kota Kediri
Kode Pos 64131 | Telp. (0354) 686949
Pos-el dpupr@kedirikota.go.id | Laman dpupr.kedirikota.go.id

Kediri, 27 April 2026

Nomor : 400.14.5.4/905/419.101/2026
Sifat : Biasa
Lampiran : -
Perihal : **Permohonan Izin Penelitian**

Yth. Sdr. Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam
Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
di
KEDIRI

Menindaklanjuti surat Saudara nomor: 134/F.Sy.1/TL.01/01/2026 tanggal 27 Februari 2026, perihal tersebut pada pokok surat, pada prinsipnya kami bersedia menerima mahasiswa untuk melaksanakan kegiatan penelitian di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Kediri

Sebagai tindak lanjut dari permohonan Saudara, perlu diinformasikan sebagai berikut

NO.	NAMA MAHASISWA	NIM	PROGRAM STUDI/JURUSAN
1.	IRCHAM HABIBI ARIFIN	220203110068	Hukum Tata Negara

Demikian atas perhatiannya disampaikan terima kasih.

Telah Ditandatangani Secara Elektronik Oleh:
**KEPALA DINAS PEKERJAAN UMUM DAN
PENATAAN RUANG
KOTA KEDIRI**



Ir. ENDANG KARTIKA SARI, S.T., M.M.
Pembina Tk. I
NIP. 19691005 200312 2 005

Catatan :
- UU ITE No. 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik pasal 5 ayat 1: 'Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah.'
- Dokumen ini telah ditandatangani secara elektronik menggunakan sertifikat elektronik yang diterbitkan BSrE

Lampiran 3. Tabel Petanyaan Wawancara Kepada Dinas BPKAD Kota Kediri

No	Pertanyaan
1	Siapakah pihak investor yang terlibat dalam perjanjian BOT Mall Dhoho Square, dan kapan perjanjian tersebut ditandatangani? Berapa jangka waktu perjanjian BOT tersebut dan kapan masa berlakunya berakhir?
2	Apa saja kewajiban utama investor kepada Pemerintah Kota Kediri yang tercantum dalam perjanjian BOT Mall Dhoho Square, termasuk besaran dan jadwal pembayaran kontribusi tahunan?
3	Apakah lahan yang digunakan untuk Mall Dhoho Square telah tercatat secara resmi dalam daftar Barang Milik Daerah (BMD) Kota Kediri? Apa status kepemilikan dan pemanfaatannya saat ini menurut catatan BPKAD?
4	Apakah Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah memuat ketentuan khusus mengenai mekanisme penanganan aset BOT yang tidak difungsikan oleh pihak investor? Jika ada, seperti apa ketentuannya?
5	Apakah BPKAD mengetahui dan dapat mengkonfirmasi temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang menyebutkan bahwa investor Mall Dhoho Square tidak memenuhi kewajiban kontraktualnya, terutama pembayaran kontribusi tahunan kepada Pemerintah Kota Kediri?
6	Tindakan hukum atau administratif apa yang telah diambil oleh BPKAD merespons kondisi wanprestasi investor tersebut? Apakah telah diterbitkan surat peringatan, somasi, atau tindakan lain kepada pihak investor?
7	Apakah pernah dilakukan negosiasi atau mediasi antara Pemerintah Kota Kediri dengan pihak investor untuk menyelesaikan permasalahan wanprestasi dan kondisi bangunan yang terbengkalai? Bagaimana hasilnya?
8	Berdasarkan regulasi yang berlaku, apakah BPKAD memiliki kewenangan untuk secara sepihak mengakhiri atau mencabut perjanjian BOT apabila investor terbukti wanprestasi dan membiarkan bangunan terbengkalai dalam jangka waktu lama?
9	Menurut pandangan BPKAD, apakah regulasi yang ada saat ini sudah cukup mengatur mekanisme penanganan aset BOT yang terbengkalai akibat wanprestasi investor?

Lampiran 4. Tabel Petanyaan Wawancara Kepada Dinas PUPR Kota Kediri

No	Pertanyaan
1	Berdasarkan ketentuan perundang-undangan, apa saja kewenangan yang dimiliki Dinas PUPR Kota Kediri dalam bidang pengendalian pemanfaatan ruang, khususnya terkait bangunan yang tidak difungsikan sesuai peruntukannya?
2	Instrumen hukum apa yang selama ini digunakan oleh Dinas PUPR dalam melaksanakan pengendalian pemanfaatan ruang di Kota Kediri? (misalnya: KKPR, insentif/disinsentif, sanksi administratif, dan sejenisnya)
3	Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Kediri yang berlaku, kawasan di mana Mall Dhoho Square berdiri ditetapkan sebagai kawasan dengan fungsi apa? Apakah keberadaan bangunan komersial di sana sesuai dengan peruntukan tersebut?
4	Menurut penilaian Dinas PUPR, apakah kondisi Mall Dhoho Square yang tidak beroperasi sejak sekitar tahun 2015 dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran atau penyimpangan terhadap ketentuan tata ruang yang berlaku?
5	Apakah pernah dilakukan evaluasi atau penilaian perwujudan rencana tata ruang terhadap kawasan di mana Mall Dhoho Square berdiri? Apa hasil dari evaluasi tersebut?
6	Tindakan atau upaya konkret apa saja yang pernah dilakukan atau diinisiasi oleh Dinas PUPR Kota Kediri terkait keberadaan Mall Dhoho Square yang tidak beroperasi tersebut?
7	Apakah Dinas PUPR menilai ada kekosongan norma dalam regulasi yang ada terkait mekanisme penertiban bangunan yang secara formal telah berizin, sesuai RTRW, namun tidak difungsikan dalam jangka panjang? Jika ada, di mana letak kekosongannya?

Lampiran 5. Tabel Petanyaan Wawancara Kepada Penjaga shift malam Mall Dhoho Square Kota Kediri

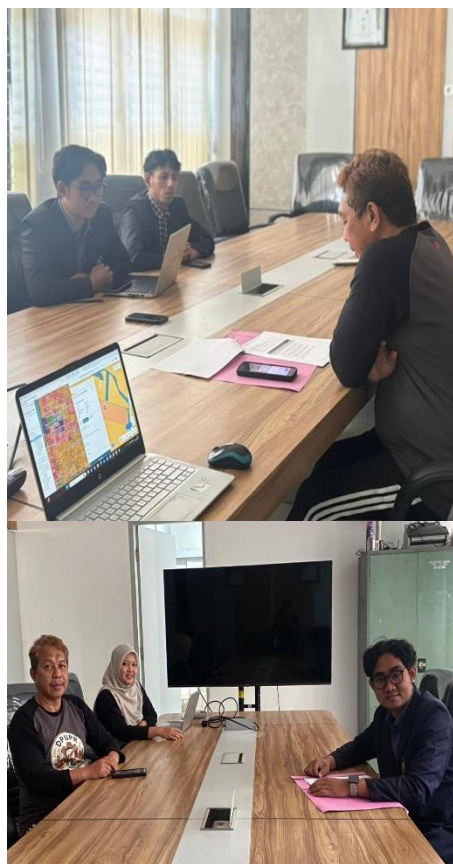
No	Pertanyaan
1	Sudah berapa lama Bapak Legi menjaga bangunan Mall Dhoho Square Kota Kediri ini?
2	Apakah Bapak mengenal bangunan Mall Dhoho Square yang terletak di dekat Alun-Alun? Sejak kapan Bapak tahu bangunan itu tidak beroperasi?
3	Menurut sepengetahuan Bapak, apa yang menyebabkan Mall Dhoho Square tidak beroperasi hingga sekarang?
4	Apakah keberadaan bangunan Mall Dhoho Square yang terbengkalai selama ini berdampak pada kegiatan sehari-hari Bapak? Dampak apa yang paling terasa?
5	Dari sisi keamanan dan kenyamanan, apakah bangunan tersebut menimbulkan masalah bagi warga sekitar? Misalnya: bau, genangan air, hewan liar, vandalisme, atau hal lain?
6	Apakah Bapak mengetahui bahwa lahan tempat Mall Dhoho Square berdiri adalah milik Pemerintah Kota Kediri? Setelah mengetahuinya, apakah pemerintah sudah bertindak cukup atau belum?
7	Jika bangunan ini nantinya dialihfungsikan atau ditertibkan, penggunaan seperti apa yang paling Bapak harapkan untuk kawasan ini ke depan?

Lampiran 6. Tabel Pertanyaan Wawancara Kepada Warga sekaligus juga Ketua Himpunan Mahasiswa Kediri (HIPERI)

No	Pertanyaan
1	bagaimana pandangan anda terkait dengan bangunan Mall Dhoho Square Kota Kediri tersebut?
2	apa dampaknya bagi warga sekitar mall Dhoho square tersebut?
3	apa harapan kedepannya untuk pihak pemerintah dalam menangani bangunan terbengkalai yang menurut itu lahannya sendiri apalagi dipusat kota sayang kalau sampai terbengkalai dalam waktu yang cukup lama ini?

Lampiran 7. Tabel Dokumentasi Wawancara

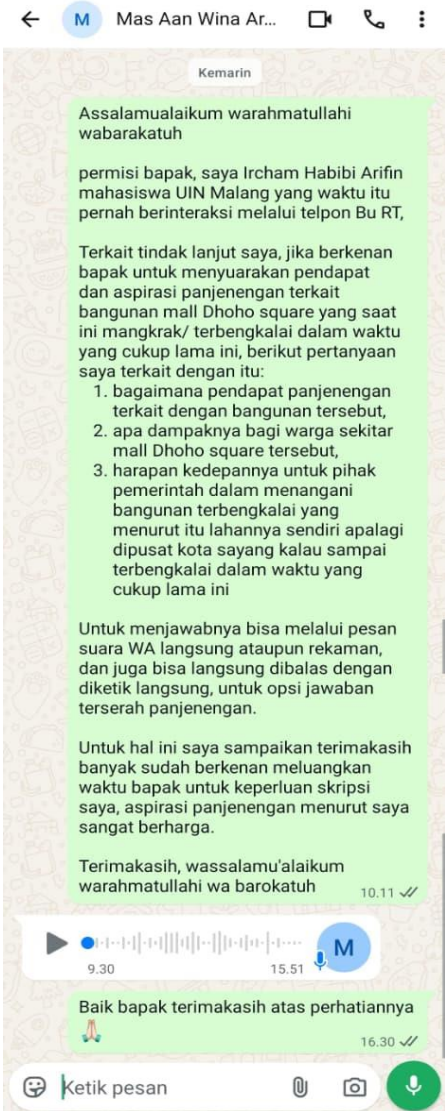
	Wawancara dengan Bapak Akhmad Rudi Hermanto, S.T., M.Si. selaku Kepala Bidang Pengelolaan Aset Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Kediri dan Bapak Arif Zainudin, S.E. selaku Penata Bidang I Pengelolaan Aset BPKAD Kota Kediri dalam rangka memperoleh informasi mengenai status pengelolaan aset daerah, mekanisme kerja sama Build Operate Transfer (BOT), serta kewenangan Pemerintah Kota Kediri terhadap bangunan komersial Mall Dhoho Square yang berdiri di atas lahan milik pemerintah daerah. Wawancara dilakukan di Kantor BPKAD Kota Kediri pada tanggal 30 April 2026, Pada pukul 10.00 WIB
--	---



Wawancara dengan Bapak Chairil Anwar, S.T., M.Eng. selaku Kepala Bidang Tata Ruang Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kota Kediri dan Ibu Yolandita Septadini, S.PWK selaku Penata Ruang Ahli Pertama PUPR Kota Kediri dalam rangka memperoleh informasi mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang, penataan kawasan strategis perkotaan, serta kedudukan hukum bangunan komersial terbengkalai berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Wawancara dilakukan di Kantor Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Kediri pada tanggal 08 Mei 2026, pada pukul 10.00 WIB.



Wawancara dengan Bapak Legi, S.T. selaku penjaga shift malam Mall Dhoho Square Kota Kediri dalam rangka memperoleh informasi mengenai kondisi fisik bangunan, aktivitas di lingkungan Mall Dhoho Square, serta keadaan bangunan sejak tidak lagi beroperasi secara aktif. Wawancara dilakukan di kawasan Mall Dhoho Square Kota Kediri pada tanggal 18 Mei 2026 pukul 20.00 WIB.

 The screenshot shows a WhatsApp chat interface. At the top, the contact name is 'Mas Aan Wina Ar...' with a blue circle containing a white 'M'. Below the name bar, there's a status 'Kemarin'. The main message is a green bubble containing text in Indonesian. It starts with a greeting 'Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh', followed by a permission request and a brief background about the sender, Ircham Habibi Arifin, a student at UIN Malang. The text then asks for input on the development of the Doho Square mall, listing three points: 1. how to get input, 2. the impact on the surrounding community, and 3. future hopes for government handling. It suggests answering via voice message or typing. The message ends with a thank you and a timestamp of 10.11. Below this is a voice recording bubble with a play button, a progress bar, and a timestamp of 15.51. At the bottom, a response bubble says 'Baik bapak terimakasih atas perhatiannya' with a timestamp of 16.30. The bottom status bar shows 'Ketik pesan' and icons for attachments, camera, and voice recording.	Foto tersebut diambil dari Mas Aan Wina Armada selaku warga sekitar dan Ketua Himpunan Pemuda Kediri, yang Wawancara melalui Via WhatsApp (rekaman suara) dikarenakan beliau sedang tugas di luar kota, Wawancara dilakukan dalam rangka memperoleh informasi mengenai pandangan masyarakat terhadap keberadaan Mall Doho Square sebagai bangunan komersial terbengkalai di kawasan strategis Kota Kediri serta harapan masyarakat terhadap langkah Pemerintah Kota Kediri dalam penataan kembali kawasan tersebut. Wawancara dilakukan di Kota Kediri pada tanggal 20 Mei 2026 pukul 15.51 WIB.
---	---

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama : Ircham Habibi Arifin
Tempat, Tanggal Lahir : Kediri, 16 Juni 2003
Email : irchamhabibia@gmail.com
No. Telepon : 085856532432

RIWAYAT PENDIDIKAN

No	Pendidikan	Nama Instansi	Tahun
1	TK/ RA	TK Al-Huda Kota Kediri	2008 - 2010
2	SD/ MI	SD Islam Al-Huda Kota Kediri	2010 - 2016
3	SMP/ MTS	MTS Negeri 9 Kabupaten Kediri	2016 - 2019
4	SMA/ SMK/ MA	MA Negeri 1 Kota Kediri	2019 - 2022
5	S1	Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang	2022 - 2026

RIWAYAT ORGANISASI

No	Jabatan	Organisasi	Tahun
1	Departemen Hubungan antar Lembaga, Komunikasi dan Informasi	DPD KNPI Kota Kediri	2024 - 2027