

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Bagi manusia, tanah merupakan hal terpenting bagi hidup dan kehidupannya.¹ Tanah juga merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional yang sangat berharga di dunia, karena di atas tanah lah manusia mencari nafkah dan di atas tanah lah manusia bertempat tinggal dan membangun berbagai macam bangunan. Oleh sebab itu harus dikelola secara cermat dan bijak pada masa sekarang maupun masa yang akan datang.

Tanah merupakan bahan primer bagi berlangsungnya suatu pembangunan. Di mana pembangunan sebagai suatu upaya untuk menciptakan atau mengembangkan wilayah menjadi lingkungan yang nyaman, baik untuk kepentingan ekonomi, sosial-budaya (tempat hidup komunitas kota). Kota yang selalu berkembang baik secara alamiah maupun melalui proses perencanaan dan perancangan, dihadapkan pada permasalahan tidak tercapainya kondisi "ideal" akan tuntutan kebutuhan tujuan pembangunan tersebut. Ada tiga orientasi pembangunan yang seharusnya diperhatikan dalam melakukan proses pembangunan, yakni; orientasi pada pengembangan fisik (*development orientation*); orientasi pada komunitas (*community orientation*) dan orientasi pada konservasi

¹ Adrian Sutedi, 2007, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 45.

(*conservation orientation*).² Oleh karena itu, pembangunan menjadi hal yang sangat menentukan dalam keberhasilan/kegagalan "intervensi fisik" pembangunan kota.

Seperti halnya pembangunan yang dilakukan secara terus-menerus di Kota Malang, Jawa Timur. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya bangunan seperti mall, ruko, perumahan dan lain-lain. Salah satu contohnya yaitu pembangunan apartemen pertama di Kota Malang yang terletak di Jalan Soekarno Hatta No.2 Malang, tepatnya di tepi jembatan Soekarno Hatta, di tepi sungai Brantas dan berhadapan dengan Politeknik Negeri Malang. *Softlaunching* apartement ini dilakukan pada 9 Desember 2009 padahal IMB dikeluarkan pada Juni 2010. Pembangunan apartement tersebut menimbulkan banyak dampak negatif, selain mengurangi Lahan Ruang Terbuka Hijau (RTH) pembangunan apartement tersebut seharusnya tidak boleh dilakukan lantaran lokasinya yang berada di tepi/ sempadan sungai.

Kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Malang terkait pemberian izin berdirinya apartemen menimbulkan banyak permasalahan, baik permasalahan hukum, permasalahan lingkungan dan permasalahan sosial. Lokasi berdirinya apartemen yang terletak di tepi/ sempadan Sungai Brantas menjadikan pertanyaan oleh banyak kalangan. Berdasarkan Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Kota Malang, lokasi berdirinya apartemen yang dibangun di wilayah kecamatan Lowokwaru tersebut tidak sesuai.

² Respati Wikantiyoso, 2009, *Pembangunan versus Pelestarian suatu "Dilema" Pembangunan Kota Malang?* (online), <http://respati.ucoz.com>, diakses 2 Maret 2013.

Pada saat awal didirikannya apartemen, terjadi pelanggaran yang dimana pada saat itu masih berlaku Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang tahun 2001-2011.

Menurut Pasal 15 ayat (2) huruf a Perda Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011 :

Kawasan lindung setempat merupakan kawasan lindung/konservasi yang dilindungi dari bangunan-bangunan maupun kegiatan perkotaan yang terdiri atas : 1) sempadan sungai; 2) sempadan dibawah jaringan SUTT.

Menurut Pasal 15 ayat (2) huruf b butir 2 dan 3 dalam menetapkan sempadan sungai adalah :

- b. Sungai tak bertanggul sempadan sungai untuk kedalam kurang dari 3 meter minimum 10 meter, kedalaman 3-20 meter minimum 15 meter dan kedalaman lebih dari 20 meter minimum 30 meter.
- c. Lahan sempadan sungai sebagaimana yang dimaksud butir 1 dan butir 2 pasal ini dipergunakan seluas-luasnya sebagai peresapan air, hutan kota maupun lainnya selama kegiatan tersebut tidak merusak lingkungan dan hidrologis yang ada.

Begitu pula kini pada saat berlakunya Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 sebagai pengganti dari Perda Nomor 7 Tahun 2001. Menurut Pasal 42 ayat (1) sampai dengan ayat (4) menyatakan :

- (1) Kawasan Lindung Setempat meliputi daerah sekitar sungai atau sempadan sungai dan sempadan irigasi.
- (2) Pengamanan dan perlindungan sekitar sungai atau sempadan sungai baik sungaisungai besar maupun kecil dilarang untuk alih fungsi lindung yang menyebabkan atau merusak kualitas air, kondisi fisik dan dasar sungai serta alirannya.
- (3) Pengendalian kegiatan yang telah ada di sekitar sungai atau bangunan di sepanjang sempadan sungai yang tidak memiliki kaitan dengan pelestarian atau pengelolaan sungai dilarang untuk didirikan.

- (4) Mencegah dan menangkal pembangunan di sepanjang sempadan sungai untuk kebutuhan sosial, ekonomi dan pembangunan fisik lainnya, kecuali pembangunan yang digunakan untuk maksud dan tujuan perlindungan dan pengelolaan sungai.

Sudah jelas bahwa lahan sempadan sungai dipergunakan seluas-luasnya sebagai peresapan air, hutan kota maupun lainnya selama kegiatan tersebut tidak merusak lingkungan dan hidrologis yang ada. Selain itu, penerbitan IMB apartemen tersebut oleh Wali Kota Malang juga menjadi pertanyaan serta sorotan dari berbagai pihak. Satu permasalahan lagi adalah dimana pada saat awal pembangunan apartemen PT Jasa Tirta sebagai salah satu pihak pengelolah sungai Brantas belum memberikan izin terkait pembangunan apartement di daerah sempadan sungai. Tidak hanya itu, pada saat proses pembangunannya pun, ternyata belum memiliki analisis dampak lingkungan dan lalu lintas (AMDAL LALIN). Keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Malang pun juga bertentangan dengan pendapat dari para wakil rakyat atau anggota DPRD Kota Malang maupun DPRD Jawa Timur.

Pada proses perizinan dan penetapan kebijakan terkait pembangunan apartement terlihat seolah-olah bahwa terdapat transaksi politik dan ekonomi antara pihak yaitu pihak pengembang/pengelola apartement dengan Pemerintah Kota Malang yang pada akhirnya dapat menguntungkan kedua belah pihak dengan melanggar hukum serta menimbulkan dampak negatif terhadap kehidupan sosial masyarakat dan lingkungan hidup Kota Malang.

Selain apartemen, masih ada bangunan-bangunan seperti Malang Town Square (Matos), Rumah Sakit Akademi Universitas Brawijaya (RSAUB) dan Ijen Nirwana Residence yang melanggar Perda Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang. Kini Kota Malang menggunakan Perda Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang untuk mengatur tata ruang Kota Malang. Walaupun dengan adanya Perda baru terkait penataan ruang Kota Malang, tidak ada jaminan bahwa tidak terjadi pelanggaran terkait penataan ruang dan fungsi lahan, yaitu dimana tidak ada kesesuaian dan sinkronisasi antara fakta di lapangan dengan apa yang direncanakan di dalam Perda Nomor 4 Tahun 2011.

Tidak hanya itu, terdapat kejanggalan terkait terbentuknya Perda Nomor 4 Tahun 2011. Salah satu contoh adalah Perda yang diundangkan pada tanggal 7 Maret 2011 terlihat melunak dan menyesuaikan atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi pada saat berlakunya Perda Nomor 7 Tahun 2001. Dari sini kita bisa menilai bahwa sifat tegas, mengikat dan memaksa dari sebuah peraturan daerah tidak terlihat sama sekali. Padahal, terdapat banyak sekali bangunan-bangunan di Kota Malang yang melanggar atau tidak sesuai dari segi penataan ruang dan dari segi perubahan perencanaan tata ruang yang dituangkan di dalam perda. Padahal sudah jelas bahwa pelanggaran di dalam penataan ruang memiliki dampak negatif bagi aspek lingkungan, sosial-budaya, ekonomi dan lain-lain. Namun entah dari dan bagaimana bangunan-bangunan yang

melanggar tata ruang tersebut mendapatkan IMB atau dapat berdiri dengan kokoh sekarang ini.

Menurut Pasal 73 ayat (9) Perda Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang dinyatakan :

Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai lagi akibat adanya perubahan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan memberikan ganti kerugian yang layak.

Sanksi-sanksi yang diancamkan pun baik sanksi administrasi maupun pidana seolah-olah hanya berupa ancaman yang tidak ada realisasinya. Hal tersebut dapat terlihat bahwa banyak bangunan yang melanggar Perda Nomor 7 Tahun 2001 tentang RTRW yang berlaku pada saat itu berdiri atau mendapatkan IMB.

Dengan kata lain, baik Perda Nomor 1 Tahun 2001 maupun Perda Nomor 4 Tahun 2011 seolah-olah hanya sebagai formalitas tertulis saja yang tidak begitu dipedulikan eksistensinya. Walaupun dengan dikeluarkannya Perda Nomor 4 Tahun 2011, masih belum terlihat upaya-upaya dan keseriusan dari pemerintah untuk menerapkan perda tersebut dengan baik. Padahal sesuai dengan Visi menurut pasal 2 Perda Nomor 4 Tahun 2011, disebutkan :

Terwujudnya Kota Malang sebagai Kota Pendidikan yang Berkualitas, Kota Sehat dan Ramah Lingkungan, Kota Pariwisata yang Berbudaya, Menuju Masyarakat yang Maju dan Mandiri.

Sesuai dengan fungsi penataan ruang Kota Malang menurut Pasal 5 mulai dari poin a – c, disebutkan bahwa :

- a. Matra keruangan dari pembangunan wilayah Kota Malang;
- b. Dasar kebijaksanaan pokok pemanfaatan ruang di wilayah Kota Malang;
- c. Acuan untuk mewujudkan keseimbangan pembangunan kota, antar kawasan, antar sektor dan keserasian antar wilayah daerah sekitarnya;

Perbandingan antara kondisi dan keadaan Kota Malang secara fakta dengan kedua pasal di atas, maka dapat dilihat bahwa kondisi dan keadaan Kota Malang masih jauh dari harapan, yaitu sesuai dengan visi dan fungsi penataan ruang Kota Malang menurut Perda Nomor 4 Tahun 2011. Walaupun terkesan masih terlaui dini untuk membicarakan tentang efektivitas Perda tersebut lantaran masih terbilang baru dan masa berlakunya masih panjang yaitu mulai dari tahun 2010-2030, namun tanda-tanda keseriusan dari pemerintah untuk mengoptimalkan Perda Nomor 4 Tahun 2011 belum tampak di sini.

Visi dan fungsi penataan ruang Kota Malang di atas tidak akan terlaksana dengan baik apabila masih banyak terjadi pelanggaran-pelanggaran penataan ruang yang terjadi di Kota Malang. Terlebih lagi pelanggaran penataan ruang terkait pemberian izin mendirikan bangunan (IMB) yang sangat banyak terjadi di Kota Malang. Padahal di dalam pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang terkait izin pemanfaatan ruang dikemukakan :

- (2) Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di dalam pasal 73 ayat (5) Perda Nomor 4 Tahun 2011 pun dinyatakan :

- (5) Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum.

Demikian juga menurut Pasal 73 ayat (7) Perda Nomor 4 Tahun 2011 dinyatakan :

- (7) Izin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, dibatalkan oleh Pejabat yang berwenang.

Jadi, setiap subjek hukum baik orang maupun badan hukum perdata tidak diperkenankan atau diberi izin untuk mendirikan bangunan atau menggunakan tanahnya jika tidak sesuai dengan apa yang telah ditentukan peruntukannya dalam rencana tata ruang.³ Namun fakta yang ada di Kota Malang adalah masih ada orang ataupun badan hukum perdata memperoleh izin mendirikan bangunan (IMB) atau memiliki bangunan, tetapi melanggar Perda kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Mengapa bisa terjadi penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang melanggar Perda tata ruang tersebut?
2. Bagaimana penegakan hukum terhadap pihak terkait dalam penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang melanggar tata ruang?

³ Hasni, 2008, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm 11.

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk menganalisis mengapa Izin Mendirikan Bangunan (IMB) bisa diterbitkan padahal melanggar tata ruang Kota Malang.
2. Untuk menunjukkan dan menganalisis upaya penegakan hukum bagi pihak terkait dalam penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang melanggar tata ruang menurut ketentuan Perda Nomor 4 Tahun 2011.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yang hendak dicapai oleh adanya penelitian ini adalah untuk menambah wawasan dan pengetahuan tentang keilmuan hukum serta mengkaji tentang implementasi Perda Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang terhadap pemberian izin mendirikan bangunan (IMB) yang melanggar tata ruang.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi mahasiswa, penelitian ini merupakan suatu pengalaman praktis dalam mempelajari, memahami dan mengkaji tentang implementasi Perda Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang terhadap pemberian izin mendirikan bangunan (IMB) yang melanggar tata ruang.
- b. Bagi pengembang, penelitian ini dapat dijadikan salah satu sumber informasi dan pengetahuan yang bermanfaat untuk lebih memahami dan mengetahui mengenai syarat-syarat dan prosedur

yang harus ditempuh sebelum mendapatkan izin mendirikan bangunan (IMB) dan mulai melakukan pembangunan.

- c. Bagi pemerintah, penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran kepada pemerintah dan koreksi dalam hal pemberian izin mendirikan bangunan (IMB) serta implementasi Perda Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW supaya tidak terjadi lagi pelanggaran-pelanggaran tentang Tata Ruang Kota Malang dan IMB.

