

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA MALANG
NOMOR 1 TAHUN 2012 TENTANG BANGUNAN GEDUNG TERKAIT
DENGAN PENGAWASAN TERHADAP PEMBANGUNAN PERUMAHAN DI
KOTA MALANG

(Studi Di Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Pembangunan
Kota Malang)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

RIEKY R

NIM. 0910113172



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2014**

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, karunia, petunjuk dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Tidak lupa shalawat serta salam selalu terucap kepada Nabi Besar Muhammad SAW atas tauladannya dalam keutamaan menuntut ilmu disertai akhlaq mulia.

Penulis juga ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada keluarga, sahabat, teman-teman dan pihak yang telah mendukung dan membantu penulis dan penulisan skripsi ini, diantaranya kepada :

1. Bapak Dr. Sihabudin,S.H,M.H. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Bapak Lutfi Effendi,S.H,M.Hum. Selaku Kepala Bagian Hukum Administrasi Negara dan juga sebagai Dosen Pembimbing Pendamping yang telah memberikan Penjelasan Saran dan Kritik mengenai Skripsi ini.
3. Ibu Sri Kustina,S.H,C.N. Selaku Dosen Pembimbing Utama yang tidak henti-hentinya memberikan Penjelasan, Saran dan Motivasi. Yang di tengah-tengah kesibukannya yang padat masih menyempatkan diri untuk membimbing penulis dengan sabar dan penuh perhatian. Terima Kasih atas semua yang ibu berikan.
4. Para Dosen di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya terutama Para Dosen di bagian Hukum Administrasi Negara. Terima Kasih atas Ilmu yang diberikan.

5. Para Staff Administrasi di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Terima kasih banyak.
6. Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan Kota Malang beserta staff yang telah memberikan izin penelitian kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
7. Bapak H. Ridwan (Alm) dan Ibu Hj. Endang Srituwingsih (Alm), Selaku Orang Tua Penulis yang telah memberikan panutan yang selalu sabar dan tidak henti-hentinya memberikan perhatian, semangat dan juga selalu ada setiap waktu kapan pun penulis membutuhkan. Terima Kasih untuk Segalanya. Semoga bapak dan ibu sekarang ada di sisi Allah SWT. Amin
8. Poetri Kurnia, Selaku Istri Penulis yang setiap detik memberikan Kesabaran, Semangat, Motivasi, Saran, Kritik, dan Perhatian lebih. Tidak lupa akan kebersamaan disaat Suka Duka, Canda Tawa yang selalu ada tanpa rasa menyesal. Terima Kasih untuk segalanya yang diberikan dengan Ikhlas. #PS:iloveyou.
9. H. Henri Fanani, selaku kakak satu-satunya yang selalu tidak lupa untuk mengingatkan untuk berdoa disetiap ada waktu. Terima Kasih untuk segalanya.
10. Bapak H. Busrah Hasan dan Ibu Hj. Farida selaku mertua yang selalu mendorong semangat untuk terus bekerja keras. Terima Kasih Bapak dan Ibu.

11. Kakak tercinta Mbak Intan, Mbak Eva, Kak Arif, Mas Hepy, Mbak Nelly, Mbak Diba, Mas Amin dan Mbak Emma terima kasih atas selalu mendukung agar skripsi ini selesai. Terima kasih kakak.

12. DrembisGambis Selaku Sahabat Terbaik dan para Sarjana Hukum Universitas Brawijaya Malang: Rizzal Triatmoko, Theresia Senggo Odayati, Sandya Pawestri Pandhanarum, Syarifah Usman, Ridho Kusumo Hariadi, Rikky Adhi Susilo, Reza Putra Mahardika dan Wahyu Pribadi. Terima Kasih atas canda tawa yang selalu ada disetiap saat, dimanapun dan kapanpun. Kalian Luar Biasa..

13. Teman-teman angkatan 2009 yang tidak dapat disebut satu demi satu oleh penulis. Kita sama-sama berjuang dalam mengerjakan skripsi ini.

Manusia tidak ada yang sempurna, apalagi dengan tulisan didalam skripsi ini. Maka dari itu saya sangat berterima kasih atas kritik dan saran yang akan diberikan oleh semua pihak dalam hal melengkapi kekurangan dari skripsi ini. Semoga skripsi ini bermanfaat dan dapat digunakan sebaik-baiknya.

Akhir kata penulis meminta maaf apabila ada kata-kata yang salah baik disengaja maupun tidak di sengaja dalam pembuatan skripsi ini.

Malang, Februari 2014

Penulis

DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan	i
Lembar Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	iv
Abstrak	v
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	12
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Manfaat Penelitian.....	13
E. Sistematika Penulisan.....	14
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Implementasi.....	17
B. Efektivitas.....	18
1) Pengertian Efektivitas.....	18
2) Teori Efektivitas.....	19
3) Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas Hukum.....	23
C. Dasar Hukum.....	34
1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung.....	34

2) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, perlu menyesuaikan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Bangunan.....	34
D. Pengawasan.....	36
1) Pengertian Pengawasan.....	36
2) Maksud Dan Tujuan Pengawasan.....	36
E. Bangunan Gedung.....	38
F. Rumah.....	39
G. Perumahan.....	39
H. Dinas.....	44
I. Perizinan.....	45
1) Pengertian Perizinan.....	45
2) Sifat Perizinan.....	49
3) Fungsi Perizinan.....	51
4) Tujuan Perizinan.....	51
5) Aspek-Aspek Yuridis Perizinan.....	53
J. Keterangan Perencanaan (<i>Advice Planning</i>).....	56
1) Pengertian Keterangan Perencanaan (<i>Advice Planning</i>).....	56
2) Prosedur Keterangan Perencanaan (<i>Advice Planning</i>).....	57
K. Izin Mendirikan Bangunan (IMB).....	61
1) Pengertian Izin Mendirikan Bangunan (IMB).....	61

2) Pengertian Kegiatan Membangun.....	62
3) Tujuan dan Manfaat Izin Mendirikan Bangunan (IMB).....	65
4) Proses Izin Mendirikan Bangunan (IMB).....	67

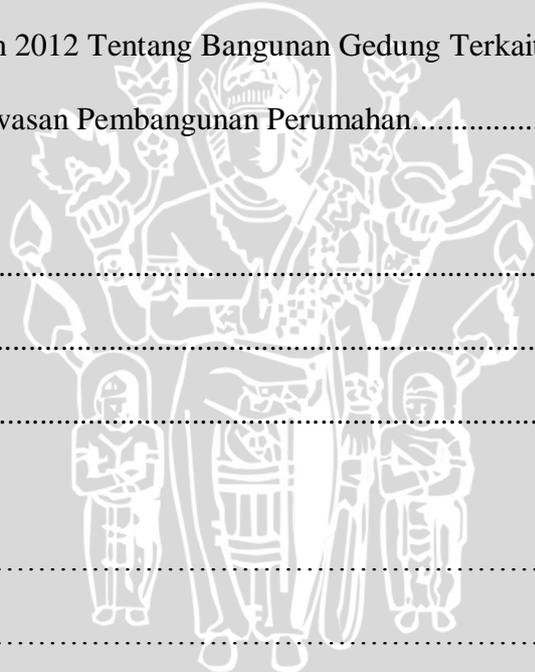
BAB III METODE PENELITIAN

A. Metode Pendekatan.....	72
B. Lokasi Penelitian.....	72
C. Jenis Dan Sumber Data.....	73
D. Populasi Dan Sampel.....	74
E. Tehnik Pengumuman Data.....	75
F. Teknik Analisa Data.....	75
G. Definisi Operasional Variabel.....	76

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan Kota Malang.....	78
B. Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan Pengawasan Terhadap Pembangunan Perumahan Di Kota Malang.....	84
1) Lingkup Pengawasan Terhadap Bangunan Perumahan.....	84
2) Koordinasi Kerja Pengawasan Gedung Dan Bangunan.....	90
3) Pelaksanaan Pengawasan Bangunan Perumahan.....	91

C. Hambatan Yang Dihadapi Oleh Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang Dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan Pengawasan Pembangunan Perumahan.....	112
D. Upaya Untuk Mengatasi Hambatan Yang Dihadapi Oleh Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang Dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan Pengawasan Pembangunan Perumahan.....	115
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	118
B. Saran.....	120
DAFTAR PUSTAKA.....	121
DAFTAR TABEL	
TABEL 1.....	108
TABEL 2.....	109
TABEL 3.....	110



ABSTRAK

RIEZKY R, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Malang, Febuari 2014, “Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan Pengawasan Terhadap Pembangunan Perumahan Di Kota Malang (Studi Di Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan Kota Malang)”, Sri Kustina S.H.,C.N, Lutfi Effendi S.H,M.Hum.

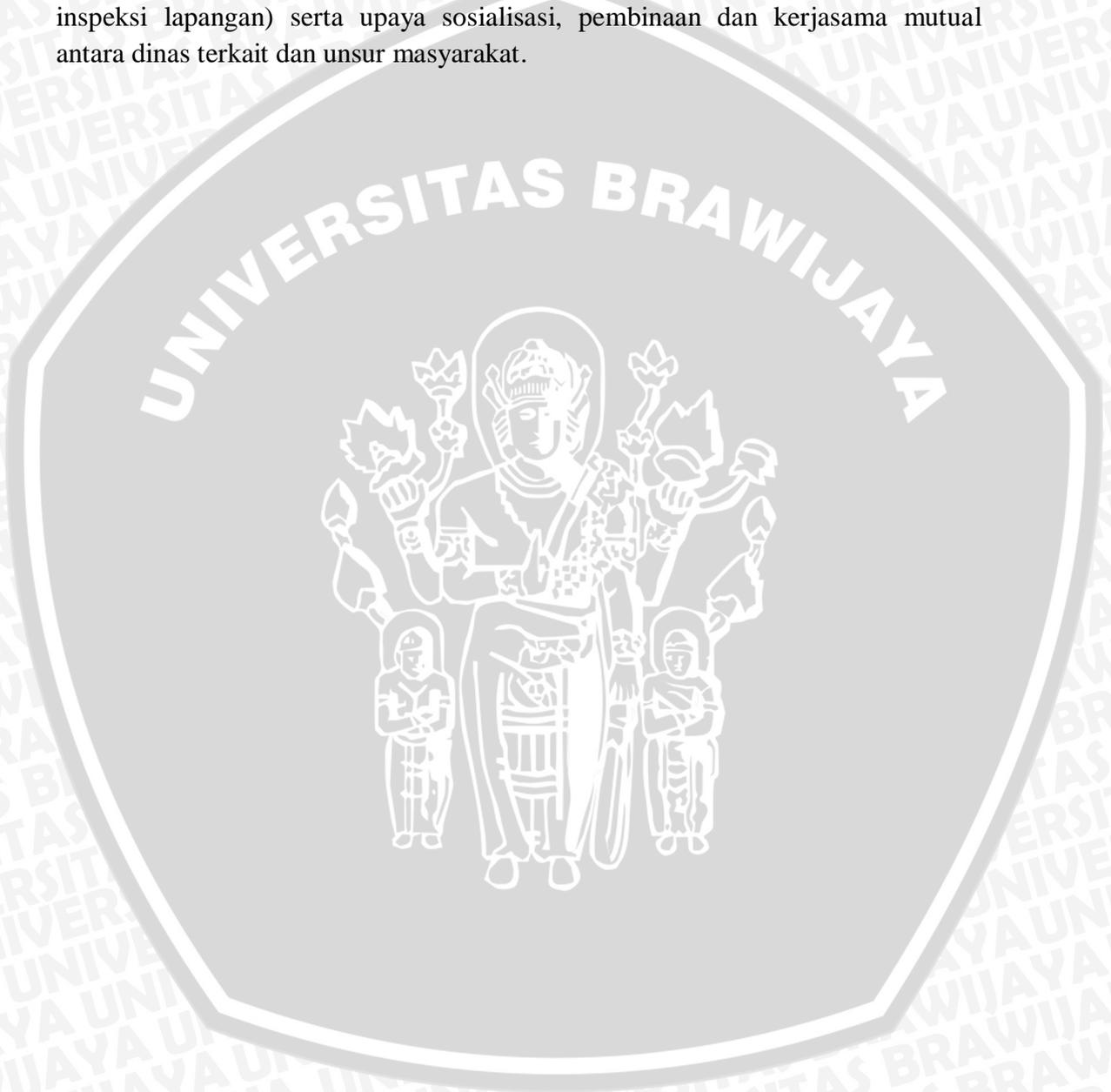
Dalam penulisan skripsi yang penulis bahas adalah permasalahan tentang Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan Pengawasan Terhadap Pembangunan Perumahan Di Kota Malang (Studi Di Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan Kota Malang), yang dilatar belakangi banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat terhadap pembangunan perumahan. Pembangunan perumahan menunjukkan indikasi tidak seluruhnya sesuai dengan peraturan daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung. Pemerintah sebenarnya telah mengantisipasi hal tersebut dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

Berdasarkan uraian tersebut penelitian ini ditujukan untuk mengidentifikasi dan menganalisis: 1) Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan Pengawasan Terhadap Pembangunan Perumahan Di Kota Malang, 2) Hambatan yang dihadapi oleh Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung terkait Pengawasan Pembangunan Perumahan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan Yuridis Sosiologis. Penentuan sampel dilakukan berdasarkan *purposive sampling* dengan melibatkan sampel yang terdiri dari Kepala Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan dan Masyarakat pemilik bangunan rumah di daerah perumahan Kecamatan Lowokwaru Kelurahan Tlogomas Kota Malang (lima orang). Teknik analisis data yang digunakan adalah teknik Deskriptif dengan menggambarkan pengawasan perumahan yang ada di Kota Malang sehingga bisa diketahui bagaimana prakteknya dilapangan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Implementasi pengawasan bangunan gedung dan perumahan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 dilaksanakan melalui rangkaian tindakan pemantauan, evaluasi, dan penertiban. 2) Hambatan yang dihadapi dalam Implementasi

Pengawasan bangunan gedung dan perumahan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 mencakup minimnya Sumber Daya Manusia (petugas inspeksi lapangan) dan rendahnya pengetahuan serta kesadaran masyarakat. Dalam hal ini upaya yang dilakukan adalah intensifikasi pengawasan dan secara berkala melakukan penambahan Sumber Daya Manusia (petugas inspeksi lapangan) serta upaya sosialisasi, pembinaan dan kerjasama mutual antara dinas terkait dan unsur masyarakat.



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Manusia sebagai makhluk hidup memiliki bermacam kebutuhan, bila diklasifikasikan kebutuhan tersebut berupa kebutuhan pokok, kebutuhan sekunder dan, kebutuhan tersier. Kebutuhan pokok terdiri dari sandang, pangan dan papan. Kebutuhan sekunder adalah kebutuhan yang pemenuhannya dilakukan setelah pemenuhan akan kebutuhan pokok telah terpenuhi, contoh dari kebutuhan sekunder ini adalah perabotan rumah, meja, kursi dan lain-lain. Selanjutnya kebutuhan tersier biasanya disebut kebutuhan akan barang mewah, ukuran terhadap barang mewah ini, contohnya adalah *handphone*, dulu barang ini merupakan barang mewah akan tetapi sekarang barang tersebut tidak lagi disebut barang mewah karena hampir semua orang memiliki barang tersebut.

Kebutuhan pokok sendiri merupakan kebutuhan dasar dari manusia, yaitu sandang (pakaian), pangan (makanan), dan papan (tempat tinggal/ rumah). Tidak terpenuhinya kebutuhan ini akan menurunkan kualitas hidup dari individu-individu tersebut. Salah satu kebutuhan pokok sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya adalah papan atau tempat tinggal. Rumah adalah sebuah tempat tinggal, tempat untuk beristirahat, tempat untuk berlindung dari panasnya matahari dan dinginnya udara. Rumah atau tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar setiap manusia.

Sedangkan pembangunan perumahan di perkotaan sekarang ini juga boleh dikatakan sangat pesat. Perumahan dalam perkotaan saat ini telah menjadi sebuah kebutuhan baik ditinjau dari kebutuhan rumah saat ini maupun kebutuhan rumah akan datang. Kebutuhan akan Perumahan Kota dapat ditinjau dari beberapa aspek, yaitu:

- 1) Jumlah dan kepadatan penduduk
- 2) Jumlah rumah layak huni
- 3) Luas kota
- 4) Sosial ekonomi penduduk

Indonesia yang memiliki jumlah penduduk terbesar keempat di dunia mempunyai potensi kebutuhan rumah yang sangat besar setiap tahunnya. Jumlah penduduk Indonesia sebanyak 210 juta jiwa dimana sebagian besarnya tinggal di wilayah perkotaan dengan tingkat pertumbuhan rata-rata tiap tahunnya sebesar 2% akan menambah jumlah penduduk Indonesia sebesar 4,2 juta jiwa atau sekitar 1 juta KK lebih yang mesti ditampung di rumah yang layak huni. Maka diperkirakan kebutuhan rumah setidaknya dalam 10 tahun yang akan datang akan mencapai 1,5 juta unit setiap tahunnya.

Kota Malang kebutuhan terhadap perumahan juga telah mengalami peningkatan, sebagaimana yang terjadi pada masyarakat dunia, terutama pada masyarakat perkotaan, di mana populasi penduduknya tergolong padat, sehingga memaksa pemerintah maupun swasta untuk melaksanakan pembangunan, terutama di bidang perumahan. Pembangunan perumahan

merupakan salah satu hal penting dalam strategi pengembangan wilayah, yang menyangkut aspek-aspek yang luas di bidang kependudukan, dan berkaitan erat dengan pembangunan ekonomi dan kehidupan sosial dalam rangka pemantapan ketahanan nasional. Terkait hal tersebut maka pembangunan perumahan dan pemukiman sebagaimana yang tertuang ditujukan untuk ;

- 1) Memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat.
- 2) Mewujudkan pemukiman yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, teratur.
- 3) Memberi arah pada pertumbuhan wilayah dan persebaran penduduk yang rasional.
- 4) Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya dan bidang lainnya.

Dengan demikian sasaran pembangunan perumahan dan pemukiman adalah untuk menciptakan lingkungan dan ruang hidup manusia yang sesuai dengan kebutuhan hidup yang hakiki, yaitu agar terpenuhinya kebutuhan akan keamanan, perlindungan, ketenangan, pengembangan diri, kesehatan dan keindahan serta kebutuhan lainnya dalam pelestarian hidup manusiawi.

Untuk memenuhi kebutuhan rakyat akan perumahan dan pemukiman yang dapat terjangkau oleh masyarakat yang berpenghasilan rendah dan atau untuk memenuhi tuntutan atau pemenuhan pola hidup modern berupa

bangunan pasar modern dan pemukiman modern, pemerintah selalu dihadapkan pada permasalahan keterbatasan luas tanah yang tersedia untuk pembangunan terutama di daerah perkotaan yang berpenduduk padat. Demi meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah yang jumlahnya terbatas tersebut, terutama bagi pembangunan perumahan dan pemukiman, serta mengefektifkan penggunaan tanah terutama di daerah-daerah yang berpenduduk padat, maka perlu adanya pengaturan, penataan dan penggunaan atas tanah, sehingga bermanfaat bagi masyarakat banyak. Apalagi jika di hubungkan dengan hak asasi, maka tempat tinggal (perumahan dan pemukiman) merupakan hak bagi setiap warga Negara, Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh layanan kesehatan.

Untuk menanggulangi cepatnya laju pertumbuhan penduduk ini maka pemerintah berinisiatif terkait dengan masalah rumah dengan membangun rumah susun atau dengan membangun perumahan-perumahan dengan harga terjangkau. Selain pembangunan perumahan-perumahan dengan harga terjangkau, pemerintah juga membangun perumahan bagi kalangan menengah dan kalangan atas. Dalam pembangunan perumahan terdapat 3 (tiga) kelas yaitu.¹ :

¹ Luth Tohari, *Analisa Perilaku Pada Bangunan Perumahan Kompleks*, skripsi tidak diterbitkan, Institut Sains dan Teknologi T.D., Pardede, Medan, 2012, hlm. 1.

1) Perumahan untuk golongan bawah.

Perumahan jenis ini diperuntukkan untuk masyarakat dengan segmentasi bawah, atau masyarakat dengan ekonomi lemah.

2) Perumahan untuk golongan menengah.

Perumahan jenis ini diperuntukkan untuk masyarakat dengan segmentasi menengah, atau masyarakat dengan penghasilan yang berkecukupan.

3) Perumahan untuk golongan atas.

Perumahan jenis ini diperuntukkan bagi masyarakat dengan segmentasi kelas atas atau mereka yang berpenghasilan di atas rata-rata dengan status sosial yang tinggi.

Kesemua pembangunan perumahan ini mempunyai target tersendiri dalam pemenuhan kebutuhannya. Pemerintah sendiri juga menargetkan agar perumahan yang ada saat ini dapat dijangkau oleh semua lapisan masyarakat. Di antara ke 3 (tiga) golongan perumahan yang dibangun, perumahan untuk golongan atas atau perumahan elite belum terlalu marak pelaksanaannya. Perumahan elite ini pastinya memiliki keunggulan-keunggulan sehingga dikatakan elite. Baik dari segi kawasan, fasilitas, sarana dan prasarana serta lingkungan hidup yang tercipta harus menjadi perhatian utama dalam pembangunan perumahan elite ini.

Akan tetapi sebagaimana dengan perumahan golongan menengah ke bawah, apakah perumahan tersebut layak huni, fasilitas apa yang diperoleh, sarana dan prasarana apa yang didapat oleh penghuni. Pada prakteknya

bangunan rumah dalam perumahan ini memiliki banyak kelemahan, hal ini disebabkan karena pengerjaan akan rumah yang diburu waktu sehingga pengerjaannya sembarangan, dan kualitas dari bahan bangunan yang kurang memadai untuk digunakan.

Kota Malang adalah salah satu Kota di Jawa Timur, dengan populasi hampir mencapai 2 juta penduduk. Dengan populasi sebanyak itu permintaan akan rumah sebagai tempat tinggal juga akan meningkat. Belum lagi jumlah mahasiswa yang belajar di Malang tiap tahunnya juga meningkat, hal ini juga meningkatkan jumlah permintaan rumah di Kota Malang. Pada tahun 2010 sudah tercatat 90 perumahan yang sudah jadi atau sedang dalam pengerjaan di Kota Malang, jumlah tersebut belum termasuk perumahan di Kabupaten Malang. Jumlah tersebut naik menjadi 198 pada tahun 2012 untuk kota Malang saja.

Masalah perumahan di Kota Malang pada dasarnya dapat dikelompokkan ke dalam masalah kualitas dan masalah kuantitas. Kondisi rumah dan lingkungan yang baik di lingkungan pedesaan maupun perkotaan, masih banyak yang berada dalam kondisi yang kurang memenuhi syarat, baik dari segi konstruksi, kesehatan maupun kelayakan hunian. Disamping itu jumlah rumah yang ada sangat tidak sebanding dengan jumlah keluarga, lebih-lebih di lingkungan perkotaan.

Dalam usaha mengatasi kekurangan jumlah rumah bagi masyarakat, khususnya bagi masyarakat golongan kelas ekonomi menengah ke bawah, pemerintah telah mengeluarkan sejumlah kebijakan. Namun berbagai

kebijakan itu belum mampu menyelesaikan kekurangan rumah untuk golongan masyarakat ekonomi menengah ke bawah.

Pada kenyataan di lapangan, pembangunan perumahan menengah, terdapat indikasi tidak seluruhnya sesuai dengan peraturan daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung.

Apabila pembangunan perumahan menengah ini tidak diperhatikan secara serius akan menambah kerugian terhadap tersedianya perumahan bagi masyarakat berkecukupan yang merupakan mayoritas penduduk menengah ke bawah. Kebijakan pembangunan perumahan golongan menengah di Kota Malang mendapat kritikan tajam dari beberapa konsumen perumahan menengah. Memandang rumah seharusnya disediakan dengan standart yang baik sebagai hak minimum pekerja tanpa eksploitasi, melalui industrialisasi produksi oleh pemerintah.

Masalah yang sering di alami oleh penghuni perumahan sebagaimana telah dibahas diatas adalah tidak tahan lamanya bangunan yang dihuni, baru beberapa bulan di huni atap rumah sudah bocor, cat tembok sudah mengelupas beberapa sudut rumah terlihat retak dan yang paling utama adalah penghuni sedikit mengetahui tentang Garis Sempadan Bangunan, Garis Sempadan Sungai, serta Izin Mendirikan Bangunan yang akan merenovasi rumahnya, dsb.

Pemerintah sebenarnya telah mengantisipasi hal tersebut dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, dalam Undang-Undang ini mengatur terkait dengan masalah

kelaikan fungsi dari sebuah bangunan, kelaikan bangunan dilihat dari tata ruang kota dan kepastian hukum. Kota Malang sendiri juga telah membuat peraturan berdasarkan Undang-undang Nomor 28 tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dengan mengeluarkan Peraturan daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung. Dalam Peraturan Daerah tersebut mengatur hal yang sama dengan Undang-undang Nomor 28 tahun 2002 akan tetapi lebih spesifik lagi.

Dalam Pasal 171 Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2012 tentang Bangunan Gedung disebutkan bahwa :

- 1) Petugas inspeksi lapangan dari dinas dalam pengawasan pelaksanaan konstruksi dan pembongkaran bangunan gedung atau prasarana bangunan gedung yang berdiri sendiri dapat melakukan pemeriksaan atau penilikan dilokasi kegiatan.
- 2) Penilikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi :
 - a. Secara terjadwal dapat memasuki lokasi pembangunan pada jam kerja;
 - b. Memeriksa adanya dokumen Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
 - c. Memeriksa pelaporan pelaksanaan konstruksi dan pelaksanaan pengawasan;
 - d. Memeriksa pemenuhan pelaksanaan terhadap garis sempadan dan atau jarak bebas yang ditetapkan;

- e. Memeriksa pemenuhan pelaksanaan terhadap KTB, KLB, KDH, KTB;
- f. Memeriksa pemenuhan terhadap ketersediaan dan berfungsinya alat-alat pemadam kebakaran *port table* selama kegiatan pelaksanaan konstruksi;
- g. Memeriksa pengaman rentang *crane* dan/atau peralatan lainnya terhadap jalan, bangunan gedung disekitar, dan lingkungan;
- h. Memeriksa pengelolaan limbah padat, limbah cair, dan/atau limbah bentuk lainnya akibat kegiatan terhadap jalan, bangunan gedung disekitar, dan lingkungan;
- i. Memeriksa gejala dan/atau kerusakan yang dapat terjadi pada bangunan gedung disekitarnya akibat getaran pemancangan tiang pancang atau pembangkoran bangunan gedung atau prasarana bangunan gedung yang berdiri sendiri;
- j. Memeriksa pengelolaan penyimpanan bahan-bahan bangunan dan alat-alat yang dapat membahayakan dan/atau mengganggu kesehatan dan/atau keselamatan pekerja dan umum;
- k. Memberikan peringatan awal berupa catatan atau indikasi pelanggaran dan/atau kesalahan atas

sebagaimana dimaksud pada huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, dan huruf i.

- 3) Petugas inspeksi lapangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menunjukkan, surat penugasan dan tanda identitas diri resmi dari dinas.
- 4) Penugas inspeksi lapangan dalam melaksanakan tugasnya tidak diperbolehkan meminta/menerima imbalan dari pemilik atau penanggungjawab lapangan kegiatan lapangan.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai inspeksi lapangan dan penilikan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

Pengawasan bangunan perumahan di Kota Malang sangatlah penting bagi golongan perumahan menengah ke bawah. Pengawasan yang dimaksud adalah usaha untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang.² Fungsi pengawasan dimaksudkan untuk menghindari konflik pemanfaatan ruang.³

Untuk mendapatkan hasil yang terbaik dari pekerjaan yang dilakukan maka perlu dilakukan pengawasan. Pengawasan adalah suatu tindakan yang berfungsi untuk memonitor atau menyoroti dan membandingkan apakah pegawai tersebut bekerja sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

² Rinaldi Mirza, *Elemen Tata Ruang Kota*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 42.

³ Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Kawasan dan Tata Ruang*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hlm. 88.

Pengawasan adalah suatu bentuk tindakan yang baik yang dapat diterapkan dalam sektor pemerintahan ataupun sektor swasta, dan dengan adanya pengawasan suatu pekerjaan dapat terlaksana dengan baik dan mendapatkan hasil yang maksimal. Pengawasan dapat dilakukan oleh pihak internal ataupun eksternal dari organisasi ataupun instansi tersebut. Dari pihak internal, misalnya: Pengawasan juga merupakan kewajiban setiap atasan untuk mengawasi bawahannya. Dengan pengawasan pimpinan dapat mengetahui kegiatan-kegiatan nyata dari setiap aspek dan setiap permasalahan pelaksanaan tugas dalam lingkungan satuan organisasi yang selanjutnya bilamana terjadi penyimpangan, maka dapat dengan segera mengambil langkah perbaikan dan tindakan seperlunya.

Sesuai dengan rencana peraturan perundang-undangan yang berlaku, terkadang bagi seseorang ataupun sekelompok orang pengawasan bukanlah hal yang menyenangkan bagi mereka, karena mereka menganggap pengawasan merupakan hal yang membuat mereka tidak nyaman karena apa yang mereka lakukan tidak sesuai dengan rencana atau prosedur yang telah ditetapkan.

Perumahan dan Permukiman adalah suatu badan instansi pemerintah yang memiliki fungsi untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat dalam memberikan izin, aturan, menangani dan mengurus tata ruang kota, melakukan koordinasi pembangunan sarana lingkungan perumahan dan permukiman, melakukan penyuluhan kepada masyarakat tentang pembangunan atau pemeliharaan sarana maupun prasarana

lingkungan permukiman, dan lain sebagainya yang berhubungan dengan fungsi dan tugas Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang.

Penelitian ini sangat penting mengingat manfaat yang sangat besar yang didapatkan ketika pelanggaran ini dapat diminimalisir. Dengan adanya penelitian ini dapat diketahui sejauh mana pengawasan yang dilakukan untuk mengatasi pelanggaran bangunan-bangunan Perumahan di Kota Malang.

Berdasarkan masalah tersebut Pemerintah dalam hal ini Dinas terkait wajib mengawasi pembangunan sebuah bangunan mulai dari proses perencanaan konstruksi hingga berdirinya bangunan tersebut. Akan tetapi pada kenyataan banyak bangunan rumah dalam perumahan mengalami masalah sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis mengambil judul *Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan Pengawasan Terhadap Pembangunan Perumahan Di Kota Malang*. (Studi Di Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang).

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan Pengawasan Terhadap Pembangunan Perumahan Di Kota Malang ?

2. Apa hambatan yang dihadapi oleh Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung terkait dengan Pengawasan Pembangunan Perumahan dan Bagaimana upayanya dalam menghadapi hambatan tersebut ?

C. Tujuan Penulisan

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan Pengawasan Terhadap Pembangunan Perumahan Di Kota Malang.
2. Untuk mengetahui, menemukan dan menganalisis hambatan yang dihadapi oleh Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung terkait Pengawasan Pembangunan Perumahan.
3. Untuk mengetahui, menemukan, dan menganalisis upaya yang dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang dalam menghadapi hambatan tersebut.

D. Manfaat Penulisan

Manfaat dari penulisan ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Menambah pengetahuan di bidang hukum khususnya Hukum Administrasi Negara tentang Pengawasan Terhadap Bangunan Gedung (Perumahan).

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Mahasiswa

Tambahan referensi dalam memahami Hukum Administrasi Negara terlebih dalam pengawasan terhadap pembangunan perumahan.

b. Bagi Akademis

Referensi bagi peneliti berikutnya dalam mengkaji masalah yang sama dimasa yang akan datang.

c. Bagi Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang.

Memberikan masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Kota Malang dalam mengatur dan Pengawasan Pembangunan Perumahan di Kota Malang.

d. Bagi Masyarakat

Diharapkan dengan dilakukannya penelitian dapat memberikan masukan kepada seluruh golongan dan lapisan masyarakat, jadi mengerti tentang pengawasan pembangunan perumahan.

E. Sistematika Penulisan

Penulisan ini terdiri dari 5 (lima) Bab. Adapun perinciannya adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab I menjelaskan latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam bab II menjelaskan tentang kerangka pemikiran atau teori-teori yang berkaitan dengan pokok bahasan.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisikan metode pendekatan, lokasi penelitian, jenis dan sumber data penelitian, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, selanjutnya definisi operasional.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Berisikan Gambaran lokasi penelitian yaitu gambaran umum Kota Malang, gambaran umum Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, hasil penelitian dan pembahasan tentang Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan Pengawasan Terhadap Pembangunan Perumahan Di Kota Malang serta hambatan dan upaya untuk menghadapi hambatan tersebut dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan

Pengawasan Terhadap Pembangunan Perumahan Di Kota
Malang.

BAB V : PENUTUP

Berisi kesimpulan dari keseluruhan bab-bab yang ada, juga
diberikan saran-saran yang diharapkan membantu
memecahkan permasalahan.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Implementasi

Pengertian Implementasi

Implementasi adalah penerapan, pelaksanaan.⁴ Dalam hal ini adalah penerapan hukum dalam masyarakat yang dinamis sehingga selalu terjadi perubahan-perubahan dalam masyarakat. Perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat merupakan ciri yang melekat pada setiap masyarakat. Dengan diakuinya proses perubahan sebagai ciri yang melekat pada masyarakat, maka semakin nyata hubungan timbal balik antara hukum dengan bidang-bidang kehidupan lainnya.

Pada dasarnya pemikiran-pemikiran tentang hukum dapat dipisahkan secara analitis kedalam tiga golongan umum, yaitu;

- 1) Filsafat hukum yang mencakup hasil-hasil pemikiran tentang formulasi cita-cita hukum sebagai basis daripada suatu sistem.
- 2) Ilmu hukum analitis yang ruang lingkungannya adalah pemikiran-pemikiran tentang hal-hal yang menyangkut teknik hukum.
- 3) Pemikiran-pemikiran tentang hukum perspektif sosiologis, yang terutama menyoroti hubungan antara prinsip-prinsip hukum dengan berfungsinya hukum dalam masyarakat (Friedmann, Legal Theory. Fifth Edition. 1967).

⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua, Balai Pustaka, 1991

Ketiga golongan pemikiran tersebut, dalam kenyataannya sering bertentangan, walaupun ketiga pendekatan terhadap hukum itu, sebenarnya saling melengkapi. Hal ini disebabkan, oleh karena hanya dengan ketiga pendekatan itulah dapat dilakukan analisa yang menyeluruh tentang kedudukan proporsional dari hukum didalam masyarakat. Kedudukan dan peranan pendekatan filosofis-yuridis sangat penting, sehingga apabila telah dirumuskan cita-cita hukum, maka cita-cita tersebut perlu dituangkan ke dalam wadah-wadah yang konkrit. Disinilah diperlukan ilmu hukum analitis, serta pendekatan sosiologis, terutama berguna untuk memberikan data, di dalam memperkecil perbedaan-perbedaan antara cita-cita hukum dengan realitas social. Jadi, titik beratnya terletak pada mengkonkritisir cita-cita hukum yang abstrak, sehingga secara fungsional dapat berlaku didalam masyarakat.⁵

B. Efektivitas

1. Pengertian Efektivitas

Efektivitas berasal dari kata efektif yang artinya suatu kemampuan untuk menghasilkan yang spesifik atau mendesakkan pengaruh yang spesifik terukur.⁶ Efektivitas adalah kualitas perbuatan orang-orang yang sesungguhnya dan bukan, seperti tampak diisyaratkan oleh penggunaan bahasa, kualitas hukum itu sendiri.⁷

⁵ Soerjono Soekanto, *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 242.

⁶ Komarudin, *Kamus Riset Bahasa Indonesia*, Airlangga, Bandung, 1973, hlm. 369.

⁷ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, 2006, hlm. 54.

2. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas hukum berarti bahwa orang-orang yang benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.⁸

Efektivitas hukum adalah suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan realitas hukum dengan ideal hukum, yaitu terdapat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*).⁹

Hukum dalam arti sempit dikenal sebagai norma atau kaidah. Norma hukum jika dilihat dari segi ini merupakan serangkaian petunjuk yang berisi pedoman-pedoman perilaku manusia dalam masyarakat yang sengaja dibuat oleh badan perlengkapan masyarakat yang ditugasi untuk itu dengan tujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat.¹⁰ Norma hukum harus memuat unsur yang ideal yang dapat diterima oleh nilai-nilai yang hidup dimasyarakat serta tidak boleh mengesampingkan kenyataan yang ada dalam masyarakat sebab norma hukum bukan semata-mata ketentuan yang mati melainkan ia harus benar-benar dijalankan masyarakat. Oleh karena itu, badan yang ditugasi untuk membentuk norma hukum selain harus memperhatikan unsur idealnya juga harus memperhatikan unsur

⁸ Ibid, hlm. 53.

⁹ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1983, hlm. 7.

¹⁰ Muhammad Bakri, *Pengantar Hukum Indonesia*, IKIP Malang, Malang, 1995, hlm. 8.

kenyataannya agar norma hukum itu nantinya benar-benar dapat dilaksanakan oleh semua anggota masyarakat.¹¹

Suatu sistem hukum pada hakekatnya merupakan kesatuan atau himpunan dari berbagai cita-cita dan cara-cara manusia berusaha untuk mengatasi masalah yang nyata maupun potensial yang timbul dari pergaulan hidup sehari-hari yang menyangkut kedamaian.¹²

Soerjono Soekanto¹³ menyatakan ada empat faktor seseorang berperilaku tertentu :

- 1) Memperhitungkan untung rugi
- 2) Menjaga hubungan baik dengan sesama penguasa
- 3) Sesuai dengan hati nurani
- 4) Ada tekanan-tekanan tertentu.

Efektivitas berfungsinya hukum dalam suatu masyarakat sesungguhnya erat kaitannya dengan kesadaran hukum dari warga masyarakat itu sendiri. Ide tentang warga masyarakat sebagai dasar sahnya hukum positif tertulis ditemukan dalam ajaran-ajaran tentang *Rechtsgeful* yang intinya adalah bahwa tidak ada hukum yang mengikat warga masyarakat kecuali atas dasar kesadaran hukum, aspek lainnya adalah bahwa kesadaran hukum sering kali dikaitkan dengan penataan hukum, pembentukan hukum dan efektivitas hukum.

¹¹ Ibid, hlm. 9.

¹² Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2012, hlm. 263.

¹³ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum Dan Peranan Sanksi*, Remaja Karya, Bandung, 1985, hlm. 19.

Soerjono Soekanto¹⁴ berpendapat bahwa terdapat empat indikator kesadaran hukum, yang masing-masing merupakan suatu tahapan bagi tahapan berikutnya, yaitu:

1) Pengetahuan Hukum

Pengetahuan hukum adalah pengetahuan seseorang mengenai beberapa perilaku yang diatur oleh hukum. Pengetahuan tersebut berkaitan dengan perilaku yang dilarang atau perilaku yang diperbolehkan oleh hukum. Pengetahuan hukum erat kaitannya dengan asumsi bahwa masyarakat dianggap mengetahui isi suatu peraturan manakala peraturan tersebut telah diundangkan.

2) Pemahaman Hukum

Pemahaman hukum adalah sejumlah informasi yang dimiliki seseorang mengenai isi peraturan dari suatu hukum tertentu. Dengan kata lain pemahaman hukum adalah suatu pengertian terhadap isi dan tujuan dari suatu peraturan dalam suatu hukum tertentu, tertulis serta manfaatnya bagi pihak-pihak yang kehidupannya diatur oleh peraturan tersebut.

3) Sikap Hukum

Sikap hukum adalah suatu kecenderungan untuk menerima hukum karena adanya penghargaan terhadap hukum

¹⁴Opcit, hlm. 21.

sebagai suatu yang bermanfaat atau menguntungkan jika hukum itu diaati.

4) Pola Perilaku Hukum

Pola perilaku hukum adalah merupakan hal utama dalam kesadaran hukum karena disini dapat dilihat apakah suatu peraturan berlaku atau tidak dalam masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto secara konsepsional, maka inti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.¹⁵

Menurut Wayne La Favre penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakekatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Diskresi berada diantara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).¹⁶

Atas dasar uraian tersebut dapatlah dikatakan Soerjono Soekanto mengatakan bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila terjadi antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma didalam

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 5.

¹⁶ Ibid, hlm. 7.

kaidah-kaidah yang bersimpang siur, dan pula perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup.¹⁷

Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya demikian, sehingga pengertian *law eforcement* begitu populer.¹⁸

3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas Hukum

Masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor tersebut adalah sebagai berikut :¹⁹

- 1) Faktor Hukumnya Sendiri
- 2) Faktor Penegak Hukum
- 3) Faktor Sarana Atau Fasilitas Yang Mendukung Penegakan Hukum.
- 4) Faktor Masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor Kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Dengan demikian, maka kelima faktor tersebut akan dibahas lebih lanjut.

¹⁷ Ibid

¹⁸ Ibid

¹⁹ Ibid, hlm. 8.

1. Faktor hukumnya sendiri

Faktor hukumnya sendiri dititikberatkan pada Undang-undang, menurut Soerjono Soekanto yang diartikan dalam Undang-undang dalam arti materiel adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Penguasa Pusat maupun Daerah yang sah.²⁰ Dengan demikian, maka Undang-undang dalam materiel mencakup:

- a. Peraturan pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara.
- b. Peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau suatu daerah saja.²¹

Mengenai berlakunya Undang-undang, terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah agar Undang-undang tersebut mempunyai dampak yang positif. Artinya, supaya Undang-undang tersebut mencapai tujuannya, sehingga efektif. Asas-asas tersebut menurut Purbacarakan dan Soerjono Soekanto.²² Antara lain:

- 1) Undang-undang tidak berlaku surut, artinya Undang-undang hanya boleh ditetapkan terhadap peristiwa yang disebut di dalam Undang-undang tersebut, serta terjadinya setelah Undang-undang itu dinyatakan berlaku.
- 2) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.

²⁰Ibid, hlm. 11.

²¹Ibid

²²Ibid, hlm. 12.

- 3) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama. Artinya terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan Undang-undang yang menyebutkan peristiwa itu, walaupun bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan Undang-undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun lebih umum, yang juga dapat mencakup peristiwa khusus tersebut.
- 4) Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan Undang-undang yang berlaku terdahulu. Artinya Undang-undang lain yang terlebih dahulu berlaku dimana diatur mengenai suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila ada Undang-undang baru yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan Undang-undang lama tersebut.
- 5) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
- 6) Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestaian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya supaya pembuat Undang-undang tidak sewenang-wenang atau supaya Undang-undang tersebut tidak menjadi huruf mati.

Persoalan lain yang mungkin timbul di dalam Undang-undang menurut Soekanto adalah ketidakjelasan di dalam kata-kata yang dipergunakan di dalam perumusan pasal-pasal tertentu. Kemungkinan hal itu disebabkan karena penggunaan kata-kata yang artinya dapat ditafsirkan secara luas atau karena soal terjemahan di dalam bahasa asing (Belanda) yang kurang tepat.²³

Dengan demikian dapat ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang disebabkan, karena:

- 1) Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang,
- 2) Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang,
- 3) Ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.

2. Faktor Penegak Hukum

Ruang lingkup dari istilah “penegak hukum” menurut Soerjono Soekanto adalah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum.²⁴

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*). Kedudukan (sosial) merupakan posisi

²³Ibid, hlm. 16.

²⁴Ibid, hlm. 19.

tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah, yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Hak-hak dan kewajiban tadi merupakan peranan atau *role*. Oleh karena itu, seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya dinamakan pemegang peranan (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas. Suatu peranan tertentu, dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur, sebagai berikut:

- 1) Peranan yang ideal (*ideal role*)
- 2) Peranan yang seharusnya (*expected role*)
- 3) Peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived role*).
- 4) Peranan yang sebenarnya dilakukan (*actual role*) atau kadang-kadang dinamakan *role performance* atau *role playing*.

Menurut Soerjono Soekanto, peranan ideal dan yang seharusnya datang dari pihak (atau pihak-pihak) lain, sedangkan peranan yang dianggap oleh diri sendiri serta peranan yang sebenarnya dilakukan berasal dari diri pribadi. Sudah tentu bahwa di dalam kenyataannya, peranan-peranan tadi berfungsi apabila seseorang berhubungan dengan pihak lain (disebut *role sector*) atau dengan beberapa pihak (*role set*).

Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil, bahwa antara berbagai

kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of roles*). Kalau di dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan aktual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (*role-distance*).

Masalah peranan dianggap penting, oleh karena pembahasan mengenai penegak hukum sebenarnya lebih banyak tertuju pada diskresi. Diskresi menyangkut pengambilan keputusan yang tidak sangat terikat oleh hukum, dimana penilaian pribadi juga memegang peranan. Di dalam penegakan hukum diskresi sangatlah penting, oleh karena:

- 1) Tidak ada perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya, sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia.
- 2) Adanya kelambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan-perkembangan di dalam masyarakat, sehingga menimbulkan ketidakpastian.
- 3) Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang.
- 4) Adanya kasus individual yang memerlukan penanganan secara khusus.

Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu sesuai dengan aspirasi masyarakat. Mereka harus dapat berkomunikasi dan mendapat

pengertian dari golongan sasaran, disamping mampu menjalankan atau membawakan peranan yang dapat diterima oleh mereka.

Ada beberapa halangan yang mungkin dijumpai pada penerapan peranan yang seharusnya dari golongan sasaran atau penegak hukum, halangan-halangan tersebut, adalah:

- 1) Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi.
- 2) Tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi.
- 3) Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat proyeksi.
- 4) Belum ada kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan material.
- 5) Kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme.

Halangan-halangan tersebut dapat diatasi dengan membiasakan diri dengan sikap-sikap, sebagai berikut:

- a) Sikap yang terbuka terhadap pengalaman maupun penemuan baru.
- b) Senantiasa siap untuk menerima perubahan setelah menilai kekurangan yang ada pada saat itu.
- c) Peka terhadap masalah-masalah yang terjadi di sekitarnya.
- d) Senantiasa mempunyai informasi yang selengkap mungkin mengenai pendiriannya.

- e) Orientasi ke masa kini dan masa depan yang sebenarnya merupakan suatu urutan.
- f) Menyadari akan potensi yang ada dalam dirinya.
- g) Berpegang pada suatu perencanaan dan tidak pasrah pada nasib.
- h) Percaya pada kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi di dalam meningkatkan kesejahteraan umat manusia.
- i) Menyadari dan menghormati hak, kewajiban, maupun kehormatan diri sendiri dan ihak lain.
- j) Berpegang teguh pada keputusan-keputusan yang diambil atas dasar penalaran dan perhitungan yang mantap.

3. Faktor Sarana atau Fasilitas Yang Mendukung Penegakan Hukum

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berjalan dengan lancar dan efektif. Sarana atau fasilitas tersebut²⁵ antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan trampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.

Suatu masalah lain yang erat hubungannya dengan penyelesaian perkara dan sarana atau fasilitasnya, adalah soal efektivitas dari sanksi negatif yang diancamkan terhadap peristiwa-peristiwa pidana tertentu. Tujuan sanksi-sanksi tersebut dapat mempunyai efek yang menakutkan terhadap pelanggar-

²⁵Ibid, hlm. 37.

pelanggar potensial, maupun yang pernah dijatuhi hukuman karena melanggar (agar tidak mengulangnya lagi).

Sanksi negatif yang relatif berat atau diperberat saja, bukan merupakan sarana yang efektif untuk mengendalikan kejahatan maupun penyimpangan-penyimpangan lainnya. Dengan demikian dapatlah disimpulkan bahwa sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Menurut Purbacaraka dan Soejono Soekanto²⁶ tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut diatas, tidak akan mungkin penegak hukum menyeraskan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.

4. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut.

Taatnya anggota-anggota masyarakat kepada hukum menurut Amrullah²⁷ dapat disebabkan oleh dua faktor yang dominan, yaitu:

Pertama: bahwa tujuan hukum identik dengan tujuan / aspirasi anggota-anggota masyarakat itu atau dengan kata lain taatnya anggota-anggota masyarakat pada hukum adalah karena terdapatnya perasaan keadilan dan kebenaran dalam hukum itu sendiri.

²⁶Ibid, hlm. 44.

²⁷Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 144.

Kedua: karena adanya kekuasaan yang imperatif melekat dalam hukum tersebut, dengan sanksi apabila ada orang yang berani melanggarnya ia akan memperoleh akibat-akibat hukum yang tak diinginkan.

Efektivitas dari hukum untuk merubah tingkah laku warga masyarakat atau bagian masyarakat menurut Mayhew²⁸ tidak sepenuhnya tergantung pada sikap-sikap warga masyarakat yang sesuai dengan hukum, atau pada kerasnya sanksi-sanksi yang ada untuk menerapkan hukum tersebut. Masyarakat Indonesia mempunyai kecenderungan yang besar untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah, bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola prilaku penegak hukum tersebut.

5. Faktor Kebudayaan

Menurut Friedman²⁹ faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non-material. Sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatannya), maka hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan.

Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang umpamanya mencakup tatanan lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya. Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya

²⁸Ibid, hlm. 200.

²⁹Opcit, hlm. 59.

yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.

Pasangan nilai-nilai kebendaan dan keakhlakan, juga merupakan pasangan nilai yang bersifat universal. Akan tetapi di dalam kenyataan pada masing-masing masyarakat timbul perbedaan-perbedaan karena berbagai macam pengaruh. Pengaruh dari kegiatan modernisasi di bidang materiil, tidak mustahil akan menempatkan nilai kebendaan pada posisi yang lebih tinggi daripada nilai keakhlakan, sehingga akan timbul pula suatu keadaan yang tidak serasi. Penempatan nilai kebendaan yang lebih tinggi dan lebih penting, akan mengakibatkan bahwa berbagai aspek proses hukum akan mendapat penilaian dari segi kebendaan belaka. Salah satu akibat daripada penempatan nilai kebendaan pada posisi lebih tinggi daripada nilai keakhlakan adalah bahwa di dalam proses pelembagaan hukum dalam masyarakat, adanya sanksi-sanksi negatif lebih dipentingkan daripada kesadaran untuk mematuhi hukum. Artinya berat ringannya ancaman hukuman terhadap pelanggaran menjadi tolak ukur kewibawaan hukum; kepatuhan hukum kemudian juga disandarkan pada *cost and benefit*.

Pasangan nilai konservatisme dan inovatisme senantiasa berperan di dalam perkembangan hukum, oleh karena itu di satu pihak ada yang

menyatakan bahwa hukum hanya mengikuti perubahan yang terjadi dan bertujuan untuk mempertahankan “statusquo”. Di lain pihak ada anggapan-anggapan yang kuat pula, bahwa hukum juga dapat berfungsi sebagai sarana untuk mengadakan perubahan dan menciptakan hal-hal yang baru. Keserasian antara kedua nilai tersebut akan menempatkan hukum pada kedudukan dan peranan yang semestinya.³⁰

C. Dasar Hukum

1. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung

Bahwa dalam rangka penataan pembangunan agar sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Detail Tata Ruang, dan guna tercapainya penataan kota yang asri serta terjaminnya kesehatan, keselamatan, dan keamanan serta ketertiban masyarakat, maka perlu pedoman yang mengatur mengenai tata tertib penyelenggaraan bangunan di Kota Malang.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, perlu menyesuaikan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Bangunan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dalam Pasal 3 menyatakan bahwa untuk mewujudkan bangunan gedung yang fungsional dan sesuai dengan tata bangunan gedung

³⁰Ibid, hlm. 66.

yang serasi dan selaras dengan lingkungannya, harus menjamin keandalan bangunan gedung dari segi keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan.³¹

Kemudian dipertegas lagi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 36 tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 28 tahun 2005 tentang Bangunan Gedung, Pasal 26 ayat (1) menyatakan bahwa keandalan bangunan gedung adalah keadaan bangunan gedung yang memenuhi persyaratan keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan bangunan gedung sesuai dengan kebutuhan fungsi yang telah ditetapkan.

Dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 tahun 2012 tentang Bangunan Gedung juga telah diamanatkan untuk terwujud Bangunan Gedung di Kota Malang, serta memiliki banyak gedung atau perumahan yang ditengarai kondisi saat ini yang belum memenuhi syarat keandalan bangunan.

Bangunan Gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiataannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.³² Pengawasan Keandalan dan Kelaikan Bangunan Gedung di Kota Malang Tahun 2013 Memberikan pemahaman kepada pengguna dan pemilik bangunan terhadap pentingnya pengawasan, maka diperlunya adanya

³¹ Undang-Undang Nomor 28 tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

³² Pasal 1 angka (8) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 tahun 2012 tentang Bangunan Gedung

kegiatan yang mampu memberikan contoh sekaligus nantinya dapat digunakan sebagai pembelajaran bagi aparat dan masyarakat.

D. Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan adalah proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Hasil dari pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul.

2. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Terwujudnya tujuan yang dikehendaki oleh organisasi sebenarnya tidak lain merupakan tujuan dari pengawasan. Sebab setiap kegiatan pada dasarnya selalu mempunyai tujuan tertentu. Oleh karena itu pengawasan mutlak diperlukan dalam usaha pencapaian suatu tujuan.

Dalam konteks membangun manajemen pemerintah publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan adalah:

- 1) Mengarahkan atau merekomendasi perbaikan,
- 2) Menyarankan agar ditekan adanya pemborosan,
- 3) Mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

Pada dasarnya ada beberapa jenis pengawasan ditinjau dari segi kedudukan badan atau orang yang melaksanakan pengawasan:³³

- 1) Pengawasan intern yaitu pengawasan yang dilakukan oleh satu badan yang secara organisatoris atau struktural masih masuk kedalam lingkungan pemerintah sendiri, misalnya:
 - a. Pengawasan yang dilakukan oleh pemimpin atau atasan langsung baik dari tingkat pusat maupun tingkat daerah.
 - b. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan.
- 2) Pengawasan ekstern yaitu pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga secara organisatoris atau struktural berada diluar pemerintahan (dalam arti eksekutif) misalnya pengawasan keuangan dilakukan oleh badan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggung-jawaban dapat berjalan sebagaimana yang direncanakan.³⁴

Pengawasan juga disebut sebagai proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Dalam rangka mengamankan pelaksanaan pembangunan agar tercapai secara efisien dan efektif maka diperlukan suatu sistem pengawasan yang

³³Zainal Muttaqin, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm 269.

³⁴<http://itjen-depdagri.go.id/article-25-pengertian-pengawasan.html> diakses pada tanggal 28 April 2013

baik. Sama pentingnya dengan perencanaan dan pelaksanaan program, dimana pengawasan merupakan bagian dari pelaksanaan fungsi manajemen.

Pengawasan bukan merupakan suatu tujuan, melainkan sarana untuk meningkatkan efisiensi dalam melaksanakan kegiatan. Didalamnya termasuk unsur pencegahan terhadap penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi. Oleh karena itu, kegiatan pengawasan tidak hanya dilakukan dalam tahap pelaksanaan. Artinya aspek pengawasan telah masuk selagi proyek-proyek pembangunan masih dalam tahap perencanaan.

Perencanaan memberikan kerangka acuan bagi proses pengawasan, dan hasil dari pengawasan seperti juga pemantauan merupakan umpan balik bagi proses perencanaan dan pelaksanaan pada tahap berikutnya. Sedangkan pada tahap evaluasi, pengawasan dapat menghasilkan keputusan untuk melakukan koreksi dan perbaikan dalam penyelenggaraan pembangunan, dan dapat pula menghasilkan sanksi sesuai hukum yang berlaku.

E. Bangunan Gedung

Bangunan Gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial dan budaya maupun kegiatan khusus.³⁵

³⁵Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung

F. Rumah

Rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga.³⁶ Rumah merupakan tempat berlindung dari pengaruh luar manusia seperti iklim, musuh penyakit dan sebagainya. Untuk dapat berfungsi secara fisiologis, rumah haruslah dilengkapi dengan fasilitas yang dibutuhkan, seperti listrik air bersih, jendela ventilasi, tempat pembuangan kotoran dan lain-lain. Rumah merupakan suatu bangunan tempat manusia tinggal dan melangsungkan kehidupannya. Disamping itu, rumah juga merupakan tempat berlangsungnya proses sosialisasi pada saat seorang individu diperkenalkan kepada norma dan adat kebiasaan yang berlaku didalam masyarakat. Pengertian rumah bagi seseorang bisa mengandung dimensi yang luas. Rumah adalah keluarga dengan budaya internal beserta sejarahnya serta lingkungan alam, masyarakat dengan budaya lokal.³⁷

G. Perumahan

Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau hunian yang dilengkapi dengan prasarana lingkungan yaitu kelengkapan dasar fisik lingkungan, misalnya penyediaan air minum, pembuangan sampah, tersedianya listrik, telepon, jalan, yang memungkinkan lingkungan pemukiman berfungsi sebagaimana mestinya. Fungsi perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai

³⁶ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan Dan Pemukiman.

³⁷ <http://www.fsrđ.itb.ac.id/wp-content/uploads/Home.pdf> diakses pada tanggal 28 April 2013

lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan.

Berdasarkan Undang-undang No 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, terdapat beberapa pengertian dasar, yaitu;

- a. Rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga.
- b. Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan.
- c. Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.
- d. Satuan lingkungan permukiman adalah kawasan perumahan dalam berbagai bentuk dan ukuran dengan penataan tanah dan ruang, prasarana dan sarana lingkungan yang terstruktur.
- e. Prasarana lingkungan adalah kelengkapan dasar fisik lingkungan yang memungkinkan lingkungan permukiman dapat berfungsi sebagaimana mestinya.
- f. Rumah sebagai bangunan merupakan bagian dari suatu Permukiman yang utuh, dan tidak semata-mata merupakan tempat bernaung untuk melindungi diri dari segala bahaya,

gangguan, dan pengaruh fisik belaka, melainkan juga merupakan tempat tinggal, tempat beristirahat setelah menjalani perjuangan hidup sehari-hari.³⁸

- g. Permukiman adalah satuan kawasan perumahan lengkap dengan prasarana lingkungan, prasarana umum, dan fasilitas sosial yang mengandung keterpaduan kepentingan dan keselarasan pemanfaatan sebagai lingkungan kehidupan.
- h. Perumahan dan pemukiman merupakan kesatuan fungsional, sebab pembangunan perumahan harus berlandaskan suatu pola pemukiman yang menyeluruh, yaitu tidak hanya meliputi pembangunan fisik rumah saja, melainkan juga dilengkapi dengan prasarana lingkungan, sarana umum dan fasilitas sosial, terutama di daerah perkotaan yang mempunyai permasalahan majemuk dan multidimensional.³⁹

Mengenai perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan.⁴⁰ Sedangkan permukiman adalah suatu tempat bermukim manusia untuk menunjukkan suatu tujuan tertentu.⁴¹

³⁸ C. Djemabut Blaang, *Perumahan dan Pemukiman sebagai Kebutuhan Pokok*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 28.

³⁹ <http://xisuca.blogspot.com/2010/06/definisi-perumahan-dan-rumah.html> diakses pada tanggal 29 Mei 2013

⁴⁰ Suparno Sastra M. dan Endi Marlina, *Perencanaan dan Pengembangan Perumahan*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2006, hlm. 29.

⁴¹ Ibid, hlm. 37.

Persyaratan Dasar Perumahan Menurut SNI 03-1733-2004 tentang Tata Cara Perencanaan Lingkungan Perumahan di Perkotaan lokasi lingkungan perumahan harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:⁴²

Lokasi perumahan harus sesuai dengan rencana peruntukan lahan yang diatur dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) setempat atau dokumen perencanaan lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah setempat, dengan kriteria sebagai berikut:

- a. Kriteria keamanan, dicapai dengan mempertimbangkan bahwa lokasi tersebut bukan merupakan kawasan lindung (catchment area), olahan pertanian, hutan produksi, daerah buangan limbah pabrik, daerah bebas bangunan pada area Bandara, daerah dibawah jaringan listrik tegangan tinggi;
- b. Kriteria kesehatan, dicapai dengan mempertimbangkan bahwa lokasi tersebut bukan daerah yang mempunyai pencemaran udara di atas ambang batas, pencemaran air permukaan dan air tanah dalam;
- c. Kriteria kenyamanan, dicapai dengan kemudahan pencapaian (aksesibilitas), kemudahan berkomunikasi (internal/eksternal, langsung atau tidak langsung), kemudahan berkegiatan (prasarana dan sarana lingkungan tersedia);
- d. Kriteria keindahan/keserasian/keteraturan (kompatibilitas), dicapai dengan penghijauan, mempertahankan karakteristik

⁴² Tata Cara Perencanaan Lingkungan Perumahan Di Perkotaan SNI 03-1733-2004 (Revisi SNI 03-1733-1989)

topografi dan lingkungan yang ada, misalnya tidak meratakan bukit, mengurug seluruh rawa atau danau/ setu/ sungai/ kali dan sebagainya;

- e. Kriteria fleksibilitas, dicapai dengan mempertimbangkan kemungkinan pertumbuhan fisik/pemekaran lingkungan perumahan dikaitkan dengan kondisi fisik lingkungan dan keterpaduan prasarana;
- f. Kriteria keterjangkauan jarak, dicapai dengan mempertimbangkan jarak pencapaian ideal kemampuan orang berjalan kaki sebagai pengguna lingkungan terhadap penempatan sarana dan prasarana-utilitas lingkungan;
- g. Kriteria lingkungan berjati diri, dicapai dengan mempertimbangkan keterkaitan dengan karakter sosial budaya masyarakat setempat, terutama aspek kontekstual terhadap lingkungan tradisional/ lokal setempat; dan
- h. Lokasi perencanaan perumahan harus berada pada lahan yang jelas status kepemilikannya, dan memenuhi persyaratan administratif, teknis dan ekologis.

Keterpaduan antara tatanan kegiatan dan alam di sekelilingnya, dengan mempertimbangkan jenis, masa tumbuh dan usia yang dicapai, serta pengaruhnya terhadap lingkungan, bagi tumbuhan yang ada dan mungkin tumbuh di kawasan yang dimaksud.

Standar ini adalah revisi dari SNI 03-1733-1989, merupakan model untuk menetapkan sistem perencanaan yang memudahkan proses pembangunan perumahan dan permukiman khususnya di lingkungan baru dan area terbangun perkotaan dan mengembangkan kode/standar/pedoman perencanaan baik di tingkat Pusat, dan khususnya di Provinsi dan Daerah (Kota/Kabupaten).⁴³

H. Dinas

Dinas adalah Dinas Teknis yang menangani Bangunan Gedung di Kota Malang.⁴⁴ Dinas Pengawasan dan Penertiban Bangunan merupakan unit kerja Dinas Pengawasan dan Penertiban Bangunan pada Kota Administrasi. Seksi Pengawasan Bangunan merupakan satuan kerja lini Suku Dinas Pengawasan dan Penertiban Bangunan (Suku Dinas P2B) dalam pelaksanaan kegiatan pengawasan perencanaan, pelaksanaan dan kelaikan pada tahap pembangunan dan pemanfaatan. Dinas pengawasan dan penertiban bangunan memiliki visi dan misi, yaitu:

a. Visi:

Mewujudkan Penataan Bangunan yang sesuai dengan peruntukan Tata Ruang dan Lingkungan.

b. Misi:

1) Mengembangkan Penataan Ruang yang menselaraskan berbagai kegiatan dalam rangka pemanfaatan sumber daya

⁴³ Ibid

⁴⁴ Pasal 1 ayat (5) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung

alam dan buatan yang selaras dengan laju pertumbuhan Kota.

- 2) Mewujudkan pengendalian lingkungan yang sehat dan serasi dengan daya dukung potensi sumber daya yang ada.
- 3) Mewujudkan penataan bangunan gedung yang handal, tertib, teratur, serasi dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).
- 4) Mewujudkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) menuju Pelayanan Prima kepada masyarakat.

c. Ruang Lingkup Tugas

Melayani 1 (satu) jenis perizinan yaitu *Advice Planning* (AP) yaitu bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh masyarakat dan merupakan rekomendasi teknis yang dibutuhkan sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh Izin Mendirikan Bangunan (IMB)

d. Jenis Pelayanan

Pelayanan Administrasi Penerbitan Keterangan Perencanaan Ruang/*Advice Planning* (AP).

I. Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Izin adalah suatu Instrumen Pemerintah sebagai sarana Yuridis untuk mengendalikan tingkah laku masyarakat.

Definisi izin menurut beberapa ahli yaitu:

- a. Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan⁴⁵.
- b. Menurut Bagir Manan, izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang⁴⁶.
- c. Menurut Prajudi Atmosudirdjo, izin adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi daripada suatu larangan oleh undang-undang.⁴⁷
- d. Menurut Philipus M. Hadjon, izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundang-undangan.⁴⁸

Selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan perincian daripada syarat-syarat, kriteria dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari pelarangan tersebut, disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan kepada pejabat-pejabat

⁴⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 207.

⁴⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, 2002, hlm. 153.

⁴⁷ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, 2002, hlm. 153.

⁴⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 34.

Administrasi Negara yang bersangkutan. Dari beberapa pengertian tentang izin yang dikemukakan oleh para ahli tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa pada umumnya izin merupakan larangan, persetujuan yang merupakan perkecualian (izin) dan ketentuan ketentuan berhubungan dengan izin.

Berdasarkan pemaparan beberapa beberapa pendapat para pakar tersebut, ada beberapa unsur dalam perizinan yaitu:

a. Instrumen Yuridis

Dalam negara hukum modern tugas kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu bentuk ketetapan.

b. Peraturan Perundang-Undangan

Salah satu prinsip negara hukum adalah pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintahan baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, untuk dapat melaksanakan dan menegakan ketentuan hukum perlu wewenang karena tanpa

wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret.

c. Organ Pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah. Terlepas dari beragamnya organ pemerintah atau administrasi negara yang mengeluarkan izin, yang pasti adalah izin hanya boleh dikeluarkan organ pemerintahan.

d. Peristiwa Konkret

Telah disebutkan bahwa izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, maka izin pun memiliki berbagai keragaman.

e. Prosedur Dan Persyaratan

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Disamping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemberi izin.

Prosedur dan persyaratan perizinan berbeda-beda tergantung jenis izin dan instansi pemberi izin.⁴⁹

2. Sifat Perizinan

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat atau badan tata usaha negara yang berwenang yang isi atau subtansinya mempunyai sifat sebagai berikut:

- a. Izin bersifat bebas, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan izin.
- b. Izin bersifat terikat, adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan mengaturnya. Misalnya IMB (Izin Mendirikan Bangunan), Izin Gangguan (HO), Izin industri dan lain-lain.
- c. Izin yang bersifat menguntungkan, merupakan izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Isi nyata izin yang bersifat menguntungkan merupakan titik pusat yang memberi anugerah kepada yang bersangkutan. Dalam arti, yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan

⁴⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, 2002, hlm. 155.

yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Misalnya diri izin yang menguntungkan adalah SIM (Surat Izin Mengemudi), SIUP (Surat Izin Usaha Perdagangan) dan lain-lain.

d. Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya. Disamping itu, izin yang bersifat memberatkan merupakan pula izin yang memberi beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya.

e. Izin yang segera berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek, misalnya Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang hanya berlaku untuk mendirikan bangunan dan berakhir pada saat bangunan selesai didirikan.

f. Izin yang berlangsung lama, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama, misalnya izin usaha industri dan izin yang berhubungan dengan lingkungan. Perbedaan antara izin yang segera berakhir dengan izin yang berlangsung lama adalah penting dalam hal kemungkinan penarikan kembali dan masa berlakunya izin.

g. Izin yang bersifat pribadi, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi pemohon izin. Misalnya Surat Izin Mengemudi (SIM).

h. Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin. Misal izin HO, SITU, dan lain-lain.⁵⁰

3. Fungsi Perizinan.

Ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi yaitu sebagai fungsi penertib dan sebagai fungsi pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud.

Sebagai fungsi mengatur dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain, fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah.⁵¹

4. Tujuan Perizinan

Tujuan pemberian izin, secara umum tujuan dan fungsi dari perizinan adalah untuk pengendalian daripada aktifitas pemerintah dalam hal-hal tertentu dimana ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan baik oleh yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang.⁵² Tujuan dari perizinan itu dapat dari dua sisi yakni:

⁵⁰ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 167-178.

⁵¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, 2002, hlm 193

⁵² Adrian Sutedi, *Hukum perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 200

a. Sisi Pemerintah⁵³

1. Untuk melaksanakan peraturan, apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.
2. Sebagai sumber pendapatan daerah, dengan adanya permintaan permohonan izin maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu demi pembangunan.

b. Sisi Masyarakat

Dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut:⁵⁴

1. Untuk adanya kepastian hukum, kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat. Kepastian hukum yang seperti inilah yang disebut dengan kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainty*), yaitu mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum.

⁵³ Ibid

⁵⁴ Ibid

2. Untuk adanya kepastian hak, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.
3. Untuk memudahkan mendapatkan mendapatkan fasilitas, apabila bangunan yang didirikan telah mempunyai izin akan lebih mudah mendapat fasilitas.⁵⁵ Suatu misal dalam hal Izin Mendirikan Bangunan (IMB), tujuan dari Izin Mendirikan Bangunan (IMB) ini adalah untuk melindungi kepentingan pemerintah maupun kepentingan masyarakat yang ditujukan atas kepentingan hak atas tanah.

5. Aspek-aspek Yuridis Perizinan

Pada umumnya sistem perizinan terdiri dari larangan, persetujuan, yang merupakan dasar perkecualian (izin) dan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin. Menurut Philipus M. Hadjon sistem perizinan dibagi menjadi tiga bagian pokok yaitu:

- a. Larangan

Larangan merupakan bagian pokok dari perizinan, karena izin ada karena adanya larangan dan ketentuan. Larangan harus ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan tentang larangan menurut teknik perundang-undangan dapat diformulasikan dengan 2 (dua) cara, yaitu:

⁵⁵Sri Kustina, Silabi Mata Kuliah Hukum Perizinan 2012

- 1) Larangan dan persetujuan dituangkan dalam satu ketentuan. Contoh: dilarang mendirikan bangunan tanpa izin tertulis.
- 2) Norma larangan ditetapkan dalam suatu ketentuan tersendiri sehingga larangan itu memperoleh tekanan tertentu. Contoh: dilarang mendirikan pom bensin dalam kawasan jalur hijau

b. Izin Itu Sendiri

Izin adalah bagian kedua dari sistem perizinan yang merupakan persetujuan atau perkenaan dari pihak penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk melanggar atau menyimpangi suatu larangan dalam keadaan tertentu. Penguasa memberikan persetujuan berdasarkan kewenangan yang diperoleh berdasar peraturan perundang-undangan.

c. Persyaratan Atau Ketentuan-ketentuan

Bagian pokok dari sistem perizinan adalah persyaratan atau ketentuan-ketentuan. Fungsi dari persyaratan (ketentuan yang menjadi syarat-syarat sebagai dasar pemberian izin):

- 1) Sebagai instrumen pengendali dari penguasa kepada si pemohon untuk berbuat sesuatu sesuai dengan tujuan perizinan.

2) Persyaratan ini dituangkan dalam ketentuan-ketentuan.

Berkaitan dengan ketentuan ini, maka izin dapat ditarik atau dibatalkan karena:

- a) Adanya penipuan atau pemalsuan data yang dilakukan si pemohon pada waktu mengajukan permohonan izin.
- b) Pelaksanaannya menyimpang dari rencana peruntukan semula
- c) Masa berlaku izin sudah habis
- d) Adanya keberatan-keberatan dari pihak lain dengan alasan yang kuat. Karena ternyata izin tersebut, setelah perusahaan itu berjalan, telah mengganggu masyarakat di sekitarnya.
- e) Adanya perubahan kebijaksanaan atau perencanaan tata ruang wilayah.

Dalam sistem perizinan, pembuat undang-undang mempunyai banyak tujuan yang didasarkan atas motif-motif penggunaan izin. Motif-motif untuk menggunakan sistem izin berupa:

1. Untuk mengarahkan dengan menggunakan seleksi terhadap orang dan aktivitas-aktivitas tertentu. Misalnya: diluar mendirikan bangunan tanpa Izin Mendirikan Bangunan, izin HO, dan lain-lain.

2. Untuk melindungi benda yang bermanfaat atau objek tertentu.
Misalnya: izin membongkar monumen-monumen, izin mencari atau menemukan barang-barang peninggalan terpendam, dan lain-lain.
3. Untuk mencegah atau melindungi atau menghindari kerusakan lingkungan. Misalnya: izin penebangan pohon pelindung, izin usaha industri, dan lain-lain.
4. Untuk membagi benda yang sedikit jumlahnya tapi yang berminat banyak. Misalnya: izin menghun di daerah padat penduduk (SIP), dan lain-lain.
5. Untuk membatasi jumlah perusahaan dan jumlah produksi agar tidak menimbulkan bahaya bagi masyarakat.⁵⁶ Misalnya: izin perusahaan miras, dan lain-lain.

Maka dapat disimpulkan bahwa izin digunakan oleh Pemerintah sebagai instrumen untuk mempengaruhi para warga agar dapat mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan yang konkrit. Izin merupakan keputusan yang diambil oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan penyimpangan dari ketentuan larangan perundangan.

J. Keterangan Perencanaan (*Advice Planning*)

1. Pengertian Keterangan Perencanaan (*Advice Planning*)

Keterangan Perencanaan (*Advice Planning*) yang selanjutnya disingkat AP adalah bentuk dokumen resmi sebagai persyaratan untuk

⁵⁶Ibid.

memperoleh Izin Mendirikan Bangunan (IMB), merupakan informasi tentang persyaratan tata bangunan dan lingkungan yang diberlakukan oleh Pemerintah Kota Malang pada lokasi tertentu.⁵⁷ Pengertian Salah satu dokumen yang harus dilengkapi dalam mengajukan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) adalah Keterangan Rencana Kota/Kabupaten yang biasa disebut *Advice Planning*. Istilah ini dalam tiap daerah kabupaten/kota biasanya berbeda-beda. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung Keterangan Rencana Kabupaten/Kota adalah informasi tentang persyaratan tata bangunan dan lingkungan yang diberlakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota pada lokasi tertentu.

2. Prosedur Keterangan Perencanaan (*Advice Planning*)

Prosedur Keterangan Perencanaan atau *Advice Planning* sebagai berikut:

- a. Instansi Penerbit Pemerintah Kabupaten/Kota bisa melalui Dinas Tata Kota atau Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu (ketentuan tergantung masing-masing daerah, biasanya berdasarkan Peraturan daerah setempat).
- b. Isi *Advice Planning* Menurut Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, *Advice Planning* berisi:

⁵⁷Pasal 1 angka (22), Peraturan Walikota Malang Nomor 12 Tahun 2009 tentang Sistem Dan Prosedur Tetap Penerbitan Rencana Tapak (Site Plan) Dan Keterangan Perencanaan (*Advice Planning*) Pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang

- 1) Fungsi bangunan gedung yang dapat dibangun pada lokasi bersangkutan;
- 2) Ketinggian maksimum bangunan gedung yang diizinkan;
- 3) Jumlah lantai/lapis bangunan gedung di bawah permukaan tanah dan KTB (Koefisien Tapak Basemen) yang diizinkan;
- 4) Garis sempadan dan jarak bebas minimum bangunan gedung yang diizinkan;
- 5) KDB (Koefisien Dasar Bangunan) maksimum yang diizinkan;
- 6) KLB (Koefisien Lantai Bangunan) maksimum yang diizinkan;
- 7) KDH (Koefisien Daerah Hijau) minimum yang diwajibkan;
- 8) KTB (Koefisien Tapak Basemen) maksimum yang diizinkan; dan
- 9) Jaringan utilitas kota.

Dalam *Advice Planning* dapat juga dicantumkan ketentuan-ketentuan khusus yang berlaku untuk lokasi yang bersangkutan. Keterangan *Advice Planning* digunakan sebagai dasar penyusunan rencana teknis bangunan gedung. Karena bersifat sebagai surat keterangan, di dalam format *Advice Planning* hanya berisi keterangan tentang peruntukan lahan yang akan

dibangun serta batasan-batasan lahan. Baik horizontal maupun vertikal, yang boleh dibangun oleh si pemilik lahan. Bahkan untuk mempertegas fungsinya, dalam format tersebut telah dijelaskan bahwa *Advice Planning* bukan merupakan produk perizinan.

a. Prosedur Pengurusan dan Produk yang dihasilkan Tiap daerah mempunyai ketentuan administrasi tersendiri mengenai penerbitan *Advice Planning*, namun secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Mengambil formulir *Advice Planning* di Dinas Tata Kota atau Kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (sesuai daerah masing-masing);
2. Fotocopy KTP bagi perorangan, Akta pendirian perusahaan bagi badan hukum;
3. Fotocopy sertifikat tanah/surat tanah;
4. Surat perjanjian/ Pernyataan tidak keberatan dari pemilik tanah apabila bangunan didirikan di atas tanah orang lain;
5. Peta situasi;
6. Gambar *site plan* (terdiri dari jaringan drainase, pembuangan limbah, sumur resapan air hujan, penempatan RTH (Ruang Terbuka Hijau), penempatan ruang parkir, dan penempatan bangunan);
7. Gambar perencanaan (gambar tampak, potongan skala 1:50, 1:100, 1:200 dan gambar detil);

8. RAB (Rencana Anggaran Biaya);
9. Perhitungan Konstruksi dan instalasi yang ditetapkan untuk bangunan tertentu;
10. Data sondir (bangunan tertentu);
11. Surat pernyataan persetujuan tetangga (bermeterai cukup):
 - a. Rekomendasi Sempadan Saluran/Sungai dari Dinas Pengairan bila lokasi rencana pendirian bangunan berada pada sisi atau sempadan saluran/sungai) Produk yang dihasilkan dari *Advice Planning* adalah sebuah Surat Keterangan/ Rekomendasi yang diterbitkan oleh instansi yang bersangkutan atas nama Walikota/Bupati. Keterangan:
 - 1) Koefisien Dasar Bangunan (KDB) adalah angka persentase perbandingan antara luas seluruh lantai dasar bangunan gedung dan luas lahan/tanah perpetakan/daerah perencanaan yang dikuasai sesuai rencana tata ruang dan rencana tata bangunan dan lingkungan.
 - 2) Koefisien Lantai Bangunan (KLB) adalah angka persentase perbandingan antara luas seluruh lantai bangunan gedung dan luas tanah perpetakan/daerah perencanaan yang dikuasai sesuai rencana tata ruang dan rencana tata bangunan dan lingkungan.

- 3) Koefisien Daerah Hijau (KDH) adalah angka persentase perbandingan antara luas seluruh ruang terbuka di luar bangunan gedung yang diperuntukkan bagi pertamanan/penghijauan dan luas tanah perpetakan/daerah perencanaan yang dikuasai sesuai rencana tata ruang dan rencana tata bangunan dan lingkungan.
- 4) Koefisien Tapak Basemen (KTB) adalah angka persentase perbandingan antara luas tapak basemen dan luas lahan/tanah perpetakan/daerah perencanaan yang dikuasai sesuai rencana tata Ruang dan rencana tata bangunan dan lingkungan.⁵⁸

K. Izin Mendirikan Bangunan (IMB)

1. Pengertian Izin Mendirikan Bangunan (IMB)

Izin Mendirikan Bangunan yang selanjutnya disingkat IMB adalah perizinan yang diberikan oleh Pemerintah Kota kepada pemilik bangunan gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis.⁵⁹

⁵⁸Peraturan Pemerintah No.36 tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang No.28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

⁵⁹Pasal 1 angka (38) Peraturan Daerah Kota Malang nomor 1 tahun 2012 tentang Bangunan Gedung.

2. Pengertian Kegiatan Membangun

Pada dasarnya mendirikan bangunan adalah sebuah perbuatan yang berbahaya, hal ini karena bangunan merupakan tempat sentral bagi manusia beraktifitas sehari-hari, baik ketika dirumah maupun dikantor. Kriteria bahaya tersebut muncul ketika bangunan tersebut memiliki syarat tertentu agar tidak rubuh dan mencelakai orang didalam atau disekitarnya. Bangunan didirikan dengan syarat pertimbangan dan perhitungan yang matang mengenai bentuk struktur dan kekuatan struktur serta kekuatan bahan yang digunakan.

Dengan demikian bangunan tersebut akan kuat dan tidak rusak/robok mencelakai orang didalamnya. Bangunan yang didirikan tanpa adanya perhitungan mengenai kekuatan struktur dan bahan maka akan mudah robok dan menimbulkan bahaya bagi orang banyak. Dalam rangka melindungi keselamatan masyarakat banyak dari bahaya robok atau rusaknya bangunan maka kegiatan pembangunan harus diawasi, boleh dibangun tetapi dengan syarat tertentu. Diantara syarat itu salah satunya adalah harus kuat dari segi skruktur konstruksi dan bahan yang digunakan, apabila tidak dipenuhi maka kegiatan mendirikan bangunan itu termasuk kategori membahayakan keselamatan masyarakat sehingga Izin Mendirikan Bangunan tidak diberikan.

Dalam pemberian Izin Mendirikan Bangunan Gedung, Dinas terkait harusnya juga memperhatikan rancana tata ruang. Apakah wilayah yang akan didirikan bangunan tersebut sesuai dengan rencana yang telah dibuat, hal tersebut ditujukan supaya tercipta keteraturan dan kedepannya pemilik

bangunan tidak dirugikan bila bangunan tersebut berdiri di lahan yang tidak sesuai dengan peruntukan sesuai dengan rencana tata ruang kota.

Setiap bangunan yang telah selesai dibangun sebelum digunakan atau dihuni harus terlebih dahulu mempunyai Izin Penggunaan Bangunan (IPB). Izin menggunakan bangunan diberikan apabila ketentuan dalam izin membangun telah dipenuhi dengan mempertimbangkan segi administratif dan laporan pelaksanaan yang dibuat oleh Direksi Pengawas. Setiap bangunan yang telah selesai dilaksanakan sesuai Izin Mendirikan Bangunan (IMB), sebelum digunakan harus memiliki Izin Penggunaan Bangunan (IPB). Izin Penggunaan Bangunan (IPB) yang diterbitkan berlaku selama penggunaannya sesuai dengan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan bangunan masih memenuhi persyaratan Kelaikan Menggunakan Bangunan (KMB).

Setiap bangunan yang telah memiliki Izin Penggunaan Bangunan (IPB) harus memiliki keterangan Kelaikan Menggunakan Bangunan (KMB), dengan terlebih dahulu dinilai kelaikan menggunakannya yang dilakukan secara periodik setelah 10 (sepuluh) tahun untuk bangunan rumah tinggal dan 5 (lima) tahun untuk bangunan bukan rumah tinggal terhitung sejak Izin Penggunaan Bangunan (IPB) diterbitkan. Kelaikan Menggunakan Bangunan (KMB) diterbitkan apabila penggunaan bangunan yang dimohon sesuai dengan Izin Penggunaan Bangunan (IPB) yang telah diterbitkan dan memenuhi syarat Kelaikan Menggunakan Bangunan (KMB) dapat diterbitkan untuk sebagian atau seluruh bangunan.

Izin kelaikan menggunakan bangunan diberikan apabila ketentuan dalam izin membangun telah dipenuhi dengan mempertimbangkan segi administratif dan hasil pengkajian yang dibuat oleh Pengkaji Teknis Bangunan. Pengkajian teknis bangunan harus dilakukan terhadap bangunan dan atau bangun-bangunan yang secara teknis memerlukan penelitian lebih lanjut sehubungan dengan kemungkinan adanya ancaman terhadap keamanan dan keselamatan bagi bangunan dan penghuni serta pengunjung bangunan dan atau untuk persyaratan teknis proses pemberian rekomendasi/perizinan dalam rangka penentuan tingkat kelaikan suatu bangunan.

Pengkajian teknis tersebut meliputi pengkajian di bidang arsitektur, struktur serta instalasi dan perlengkapan bangunan. Pengkajian teknis harus dilakukan oleh pengkaji teknis yang memiliki surat izin bekerja sesuai bidang dan golongannya.

Pengawasan Pemerintah Daerah terhadap kegiatan membangun bangunan dilaksanakan melalui pemberian Izin Mendirikan Bangunan yang dimohonkan oleh anggota masyarakat yang memberikan gambaran bangunan yang akan didirikan lengkap dengan gambar dan perhitungan struktur konstruksi. Kemudian setelah diteliti dan dipertimbangkan dengan cermat, apabila memenuhi syarat maka izin tersebut dikeluarkan dan pemohon diwajibkan membayar retribusi guna pemasukan keuangan daerah.

Didalam pemberian Izin Mendirikan Bangunan Pemerintah tidak boleh memberi tanpa mempunyai pegangan dalam keputusan pemberian izin. Pedoman yang dimaksud adalah dasar hukum yang mengatur tentang Izin

Mendirikan Bangunan. Di Kota Malang pemberian Izin Mendirikan Bangunan diatur dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan.

3. Tujuan dan Manfaat Izin Mendirikan Bangunan

Tujuan Izin Mendirikan Bangunan adalah untuk melindungi kepentingan baik kepentingan pemerintah maupun kepentingan masyarakat yang ditujukan atas kepentingan hak atas tanah.

Sedangkan manfaat dari Izin Mendirikan Bangunan ini dapat dilihat dalam beberapa hal :

a. Segi Teknis Perkotaan

Pemberian izin mendirikan bangunan sangat penting artinya bagi pemerintah daerah guna mengatur, menetapkan dan merencanakan pembangunan perumahan diwilayahnya sesuai dengan potensial dan prioritas kota yang dituangkan dalam *Master Plan* Kota.

Untuk mendapatkan pola pembangunan kota yang terencana dan terkontrol tersebut, maka untuk pelaksanaan pembangunan diatas wilayah suatu kota diwajibkan memiliki izin mendirikan bangunan dan penggunaannya sesuai dengan yang disetujui oleh Dinas Perizinan dan Pengawasan Pembangunan Kota (DP3K).

Dengan adanya pengaturan pembangunan perumahan melalui izin ini, maka pemerintah di daerah dapat merencanakan pelaksanaan pembangunan berbagai sarana serta unsur kota dengan berbagai instansi yang berkepentingan. Hal ini penting artinya agar wajah perkotaan dapat ditata

denga rapi serta menjamin keterpaduan pelaksanaan pekerjaan pembangunan perkotaan. Penyesuaian pemberian izin mendirikan bangunan dengan *Master Plan* Kota akan memungkinkan adanya koordinasi antara berbagai departemen teknis dalam melaksanakan pembangunan kota.

b. Segi Kepastian Hukum

Izin mendirikan bangunan penting artinya sebagai pengawasan dan pengendalian bagi pemerintah dalam hal pembangunan perumahan. Mendirikan bangunan dapat menjadi acuan atau titik tolak dalam pengaturan perumahan selanjutnya. Bagi masyarakat pentingnya izin mendirikan bangunan ini adalah untuk mendapatkan kepastian hukum terhadap hak bangunan yang dilakukan sehingga tidak adanya gangguan atau hal-hal yang merugikan pihak lain dan akan memungkinkan untuk mendapatkan keamanan dan ketentraman dalam pelaksanaan usaha atau pekerjaan.

Selain itu Izin Mendirikan Bangunan tersebut bagi pemilik dapat berfungsi sebagai :

- a) Bukti milik bangunan yang sah
- b) Kekuatan hukum terhadap tuntutan ganti rugi dalam hal :
 - 1) Terjadinya hak milik untuk keperluan pembangunan yang bersifat untuk kepentingan hukum.
 - 2) Bentuk-bentuk kerugian yang diderita pemilik bangunan lainnya yang berasal dari kebijaksanaan dan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

c) Segi Pendapatan Daerah

Dalam hal ini pendapatan daerah, maka izin mendirikan bangunan merupakan salah satu sektor pemasukan yang tidak dapat diabaikan begitu saja. Melalui pemberian izin ini dapat dipungut retribusi izin mendirikan bangunan.

Fungsi dan peran Izin Mendirikan Bangunan (IMB) adalah terciptanya penataan bangunan secara fungsional, sesuai dengan tata bangunan gedung serta serasi dan selaras dengan lingkungannya. Tertib penyelenggaraan bangunan gedung dengan menjamin keandalan teknis, keselamatan, kesehatan, kenyamanan, kemudahan dan adanya kepastian hukum bagi masyarakat dan pemerintah.⁶⁰

4. Proses Pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB)⁶¹

Dalam proses pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB), melalui persyaratan administrasi sebagai berikut:

- a. Asli dan foto copy *advice planning* (AP) yang telah dilegalisir oleh Dinas Wasbangdal rangkap 3 (tiga) untuk bangunan yang diwajibkan melampirkan perhitungan konstruksi dan 2 (dua) untuk bangunan yang tidak diwajibkan melampirkan perhitungan konstruksi.
- b. Mengisi Formulir pengajuan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) bermaterai cukup.

⁶⁰ Adrian Sutedi, SH.,MH., *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 192

⁶¹ <http://www.malangkota.go.id/imb.html> diakses pada tanggal 25 Agustus 2013

c. Foto copy Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku rangkap 2 (dua) dengan menunjukkan aslinya.

d. *Lightdruck* atau cetak printer Rencana Gambar Bangunan rangkap 3 (tiga) untuk bangunan yang diwajibkan melampirkan perhitungan konstruksi dan rangkap 2 (dua) untuk bangunan yang tidak diwajibkan melampirkan perhitungan konstruksi. Rencana Gambar Bangunan meliputi :

- 1) Denah bangunan yang disertai dengan batas persil sesuai status kepemilikan tanah atau *Advice Planning* (AP) yang diterbitkan Dinas Wasbangdal;
- 2) Tampak muka/depan;
- 3) Tampak samping;
- 4) Tampak belakang apabila diperlukan;
- 5) Potongan memanjang;
- 6) Potongan melintang;
- 7) Atap;
- 8) Pondasi;
- 9) Sanitasi dan sumur resapan;
- 10) Denah situasi sesuai *Advice Planning* (AP) yang digambar di rencana gambar bangunan. Untuk gambar dimaksud berskala 1:200/ 1:100/ 1:50 dan/atau skala lain sesuai kebutuhan serta dicantumkan nama dan tanda tangan

perencana bangunan atau yang bertanggung jawab atas rencana gambar bangunan tersebut.

e. Foto copy bukti kepemilikan tanah

- 1) Sertifikat Tanah/Akte Jual Beli yang telah diligalisir oleh pejabat yang berwenang (Badan Pertanahan Nasional, Notaris, Camat) rangkap 2 (dua);
- 2) Apabila bukan milik sendiri harus dilengkapi dengan surat kuasa dan pernyataan tertulis tidak keberatan dari pemilik tanah/ bangunan bermaterai Rp. 6.000,- , yang terdiri dari 1 (satu) lembar asli dan Foto copy rangkap 2 (dua);
- 3) Apabila pemilik tanah meninggal dunia agar dilengkapi dengan surat keterangan kematian dan surat keterangan ahli waris dari Kelurahan/Kecamatan rangkap 3 (tiga) dengan melampirkan surat kuasa dari ahli waris kepada pemohon yang mengajukan Izin Mendirikan Bangunan (1 asli dan Foto copy rangkap 2).

f. Melampirkan rekomendasi asli dari dinas terkait beserta dokumennya apabila dalam AP (*Advice Planning*) diisyaratkan harus dilengkapi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) atau UKL-UPL. Sedangkan SPPL tidak diperlukan rekomendasi.

g. Surat Pernyataan Jaminan Konstruksi (keamanan dan kenyamanan konstruksi bangunan) bermaterai cukup (asli dan foto copy rangkap

- 1 (satu) untuk fungsi dan bentuk bangunan rumah tinggal/rumah tinggal campuran maksimal 2 (dua) lantai dan bangunan selain rumah tinggal/rumah tinggal campuran dengan luas bangunan maksimal 100 (seratus) m² berlantai 1 (satu), Surat Pernyataan Jaminan ini sebagai ganti dari tidak diwajibkannya melampirkan perhitungan struktur/konstruksi bangunan;
- h. Ketentuan fungsi dan bentuk bangunan berdasarkan AP yang diterbitkan oleh Dinas Wasbangdal;
 - i. Untuk bangunan diluar ketentuan diwajibkan melampirkan perhitungan konstruksi/struktur dari konsultan yang membidangnya dan/atau konstruktor non badan hukum (Sarjana Teknik Sipil dan khusus untuk bangunan yang mempunyai tingkat kesulitan tinggi struktur bangunannya dihitung oleh Sarjana Teknik Sipil Jurusan Struktur/Master Struktur) rangkap 2 (dua).
 - j. Untuk fungsi dan bentuk bangunan yang diwajibkan melampirkan perhitungan konstruksi diwajibkan melampirkan pernyataan tidak keberatan dari pemilik tanah dan/atau bangunan yang berhimpitan dengan lokasi bangunan yang dimohonkan, diketahui oleh RT, RW dan Lurah, rangkap 2 (dua), yang terdiri dari 1 (satu) lembar asli dan 1 (satu) lembar foto copy. (Apabila salah satu tetangga yang berhimpitan keberatan dengan alasan yang tidak obyektif menurut ukuran normatif maka Izin Mendirikan Bangunan (IMB) tetap

dapat diproses lebih lanjut atau dapat diterbitkan izinnya apabila persyaratan administrasi lainnya dan teknis sudah terpenuhi).

k. Membuat surat pernyataan kesanggupan diatas materai cukup yang berisi :

- 1) Bersedia melaksanakan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) sesuai dengan peruntukannya dan ketentuan teknis yang tertuang dalam AP dan sanggup menerima sanksi apabila terjadi penyalahgunaan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Bersedia mengalihkan hak atas tanah untuk jalan bagi tanah yang terkena rencana jalan.
- 3) Blanko pernyataan kesanggupan disediakan oleh Dinas Perizinan.

Untuk permohonan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang sudah berdiri perhitungan Retribusi sesuai Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2004 dan dikenakan *Disentif* (denda) sesuai Peraturan Walikota No. 13 Tahun 2006, yaitu dengan dikalikan koefisien 1,5 bagi bangunan yang tidak ada pelanggaran sempadan (bangunan, sungai/saluran, rel kereta api, Saluran Udara Tegangan Tinggi, dll), peruntukan, tinggi bangunan dan ketentuan teknis lainnya.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Metode Pendekatan

Didalam penelitian ini, penulis menggunakan metode pendekatan Yuridis Sosiologis, yaitu pendekatan penelitian yang mengkaji Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 tahun 2012 tentang Bangunan Gedung terkait dengan Pengawasan terhadap Pembangunan Perumahan di Kota Malang dan berusaha menelaah kaidah-kaidah hukum yang berlaku dalam masyarakat.⁶²

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang dengan pertimbangan:

1. Kota Malang
 - a. Sebagai daerah yang semakin mengembangkan pembangunan disektor perumahan.
 - b. Adanya Peraturan Daerah yang baru sehingga yang masih sangat banyak kekurangan yang layak untuk diteliti.
2. Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang:

⁶²Roni Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1988, hlm. 106

- a. Karena Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang yang berwenang dalam pengawasan terhadap pendirian bangunan perumahan yang berada di Kota Malang.

C. Jenis Dan Sumber Data

1. Jenis data:

1) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian melalui wawancara dengan pihak terkait tentang pengawasan pembangunan perumahan. Dilakukan dengan wawancara bebas terpimpin yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi-variasi pertanyaan yang disesuaikan ketika wawancara.⁶³

2) Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan dan dokumentasi dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dalam pengawasan dan perumahan.

2. Sumber data:

1) Data primer

Data yang diperoleh secara langsung dari sumber yang ada dilokasi penelitian, melalui wawancara dengan responden.

⁶³Ibid, hlm. 107.

2) Data sekunder

Data yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan baik dari buku-buku, literatur-literatur, Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung dan Undang-Undang lainnya yang berkaitan dengan bangunan.

D. Populasi Dan Sampel

Populasi adalah keseluruhan subyek penelitian, apabila seseorang ingin meneliti semua elemen yang ada dalam wilayah penelitian, maka penelitiannya merupakan penelitian populasi.⁶⁴ Populasi dari penelitian ini sangat luas sehingga dipilih sampel sebagai objek penelitian. Penentuan sampel dilakukan berdasarkan *purposive sampling*, yang artinya sampel telah ditentukan berdasar objek yang diteliti.⁶⁵ Populasi dari penelitian ini adalah Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, Teknik sampling merupakan cara mengambil sampel, bisa sebagian atau wakil populasi yang diteliti.⁶⁶ Sampel yang diambil dalam penelitian ini adalah :

1. Kepala Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan
2. Masyarakat pemilik bangunan rumah di daerah perumahan Kecamatan Lowokwaru Kelurahan Tlogomas Kota Malang (lima orang yang tidak patuh terhadap Peraturan Daerah tersebut).

⁶⁴Ibid, hlm. 130

⁶⁵Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 44

⁶⁶Opcit , hlm. 131

E. Teknik Pengumpulan Data

1. Data primer

a. Wawancara

Wawancara yaitu proses tanya jawab secara langsung antar peneliti dengan responden.

b. Observasi

Observasi adalah cara pengumpulan data yang dilakukan dengan proses pengamatan terhadap objek penelitian secara langsung untuk memperoleh data di lokasi penelitian.

2. Data sekunder

a. Studi dokumentasi

Studi dokumentasi yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan melakukan pencatatan terhadap dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah pengawasan dan perumahan.

b. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari buku-buku, literatur-literatur, perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

F. Teknik Analisis Data

Peneliti dalam menganalisis data menggunakan teknik Deskriptif Analisis, yaitu dengan menggambarkan apa adanya tentang suatu variabel,

gejala atau keadaan.⁶⁷ Dalam penelitian ini yaitu penggambaran tentang pengawasan perumahan yang ada di Kota Malang.

Dengan metode Deskriptif Analisis, praktek pengawasan perumahan bisa digambarkan dan dideskriptifkan sehingga bisa diketahui bagaimana prakteknya dilapangan.

G. Definisi Operasional Variabel

Definisi Operasional berisikan istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan proposal ini.

1. Pengawasan adalah pemantauan terhadap pelaksanaan penerapan peraturan perundang-undangan bidang bangunan gedung dan upaya penegakan hukum.
2. Dinas yang berwenang adalah Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang.
3. Perumahan adalah rumah dalam bentuk kompleks yang berada di Kota Malang.
4. Bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada diatas tanah yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha yang dapat menimbulkan dampak penting terhadap masyarakat dan lingkungannya.

⁶⁷ Suharsimi Arikunto, *Manajemen Penelitian*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm 234.

5. Kegiatan Mendirikan bangunan adalah pekerjaan mengadakan bangunan seluruhnya atau sebagian termasuk pekerjaan menggali, menimbun atau meratakan tanah yang berhubungan dengan pekerjaan mengadakan bangunan tersebut.
6. Izin adalah suatu instrumen Pemerintah sebagai sarana Yuridis untuk mengendalikan tingkah laku masyarakat.
7. Izin Mendirikan Bangunan yang selanjutnya disingkat IMB adalah perizinan yang diberikan oleh Pemerintah Kota Malang kepada pemilik bangunan untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan merawat bangunan sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis.
8. Laik fungsi adalah suatu kondisi bangunan gedung yang memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan gedung yang ditetapkan.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan Kota Malang

Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah, dalam rangka memenuhi tuntutan kebutuhan organisasi Pemerintah Daerah dalam urusan di bidang Pengawasan Bangunan dan Permukiman.

Berdasarkan Pasal 9 ayat 1, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan melaksanakan tugas pokok penyusunan dan pelaksanaan kebijakan urusan pemerintahan daerah di bidang pekerjaan umum, perumahan dan pengawasan bangunan. Dalam pelaksanaan tugasnya, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang memiliki fungsi:

- 1) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis dibidang pekerjaan umum, perumahan dan pengawasan bangunan;
- 2) Penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang pekerjaan umum, perumahan dan pengawasan bangunan;
- 3) Pelaksanaan pengaturan, pembinaan, pembangunan/pengelolaan, pengawasan dan pengendalian sumber daya air;

- 4) Pelaksanaan pengaturan, pembinaan, perencanaan, pembangunan dan pengawasan serta pengawasan jalan kota;
- 5) Pelaksanaan pengaturan, pembinaan, perencanaan, pembangunan dan pengawasan drainase;
- 6) Pelaksanaan pengawasan bangunan meliputi perumahan dan permukiman, industri, perdagangan dan jasa;
- 7) Pengendalian dan pengawasan terhadap pemanfaatan tata ruang daerah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan peraturan zonasi lainnya;
- 8) Penyusunan peraturan zonasi;
- 9) Pelaksanaan kegiatan bidang pembangunan kawasan;
- 10) Pemberian pertimbangan teknis pembangunan aset tetap berwujud berupa gedung dan bangunan yang akan digunakan dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi perangkat daerah;
- 11) Pembangunan rumah susun sewa (rusunawa) dan rumah susun milik (rusunami) lengkap dengan penyediaan tanah, prasarana, sarana, utilitas dan melakukan pengelolaan dan pemeliharaan;
- 12) Pembinaan usaha jasa konstruksi di daerah;
- 13) Pemberian pertimbangan teknis perizinan di bidang pekerjaan umum, perumahan dan pengawasan bangunan;
- 14) Pemberian dan pencabutan perizinan di bidang pekerjaan umum, perumahan dan pengawasan bangunan yang menjadi kewenangannya;

- 15) Pelaksanaan penyidikan tindak pidana pelanggaran di bidang pekerjaan umum, perumahan dan pengawasan bangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 16) Pelaksanaan pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang akan digunakan dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi;
- 17) Pelaksanaan pemeliharaan barang milik daerah yang digunakan dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi;
- 18) Pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya;
- 19) Pelaksanaan pendataan potensi retribusi daerah;
- 20) Pelaksanaan pemungutan penerimaan bukan pajak daerah;
- 21) Pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan, kepustakaan dan kearsipan;
- 22) Pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM);
- 23) Penyusunan dan pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP) dan Standar Operasional dan Prosedur (SOP);
- 24) Pelaksanaan pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan/atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas layanan;
- 25) Pengelolaan pengaduan masyarakat di bidang pekerjaan umum, perumahan dan pengawasan bangunan;

- 26) Penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala melalui website Pemerintah Daerah;
- 27) Pemberdayaan dan pembinaan jabatan fungsional
- 28) Penyelenggaraan Unit Pelaksana Teknis (UPT) dan jabatan fungsional;
- 29) Pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi; dan
- 30) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas pokoknya.

Struktur Organisasi Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, terdiri dari:

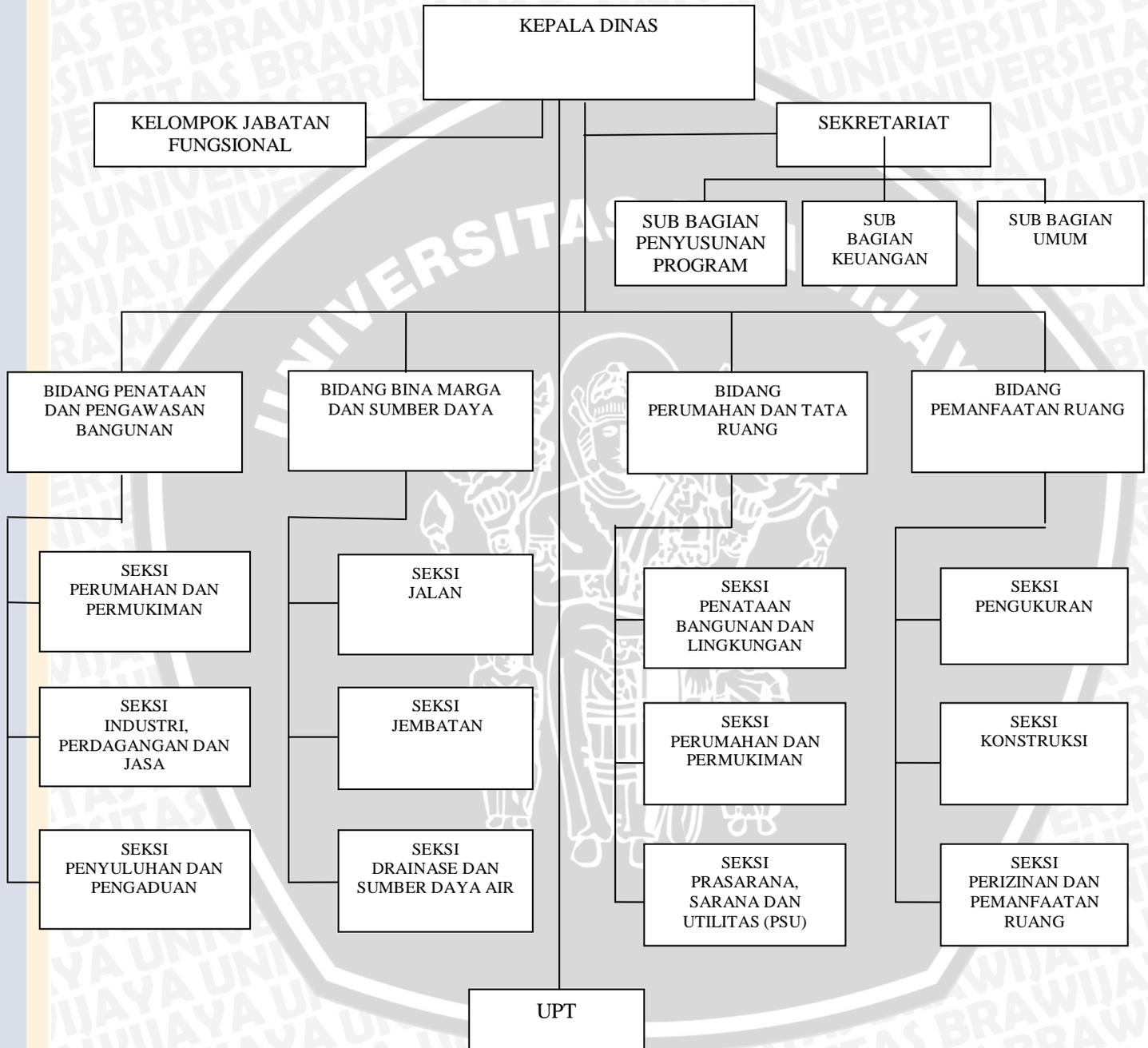
- a. Kepala Dinas
- b. Kelompok Jabatan Fungsional
- c. Sekretariat, terdiri dari :
 - 1) Subbagian Penyusunan Program;
 - 2) Subbagian Keuangan;
 - 3) Subbagian Umum.
- d. Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan, terdiri dari :
 - 1) Seksi Perumahan dan Permukiman;
 - 2) Seksi Industri, Perdagangan dan Jasa;
 - 3) Seksi Penyuluhan dan Pengaduan.
- e. Bidang Bina Marga dan Sumber Daya Air, terdiri dari :
 - 1) Seksi Jalan;

- 2) Seksi Jembatan;
 - 3) Seksi Drainase dan Sumber Daya Air.
- f. Bidang Perumahan dan Tata Ruang, terdiri dari:
- 1) Seksi Penataan Bangunan dan Lingkungan;
 - 2) Seksi Perumahan dan Permukiman;
 - 3) Seksi Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU).
- g. Bidang Pemanfaatan Ruang, terdiri dari :
- 1) Seksi Pengukuran;
 - 2) Seksi Konstruksi;
 - 3) Seksi Perizinan dan Pemanfaatan Ruang.
- h. Unit Pelaksana Teknis (UPT).



Struktur Organisasi

Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan



(Sumber: Data Sekunder Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, 2013, Diolah)

B. Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan Pengawasan Terhadap Pembangunan Perumahan Di Kota Malang

1. Lingkup Pengawasan Terhadap Bangunan Perumahan

Sesuai dengan Pasal 171 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung terkait pengawasan terhadap pembangunan perumahan di Kota Malang, serta sesuai dengan sistem perundangan-undangan yang mendukung pelaksanaan pengawasan terhadap pembangunan perumahan di Kota Malang, yaitu Pasal 10 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman mengatur bahwa pengawasan mencakup tindakan pemantauan, evaluasi, dan koreksi. Sementara Pasal 6 menentukan bahwa pengawasan adalah bagian dari pembinaan.

Sementara itu penjelasan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung menyatakan bahwa pembinaan dilakukan dalam rangka tata pemerintahan yang baik melalui kegiatan pengaturan, pemberdayaan, dan pengawasan sehingga setiap penyelenggaraan bangunan gedung dapat berlangsung tertib dan tercapai keandalan bangunan gedung yang sesuai dengan fungsinya, serta terwujudnya kepastian hukum. Pengawasan dilakukan melalui pemantauan terhadap pelaksanaan penerapan peraturan perundang-undangan bidang bangunan gedung dan upaya penegakan hukum.

Hal tersebut sejalan dengan masukan narasumber yang menyatakan tentang perumahan dan pengawasan bangunan.

“Bangunan dan gedung wajib mengikuti aturan tentang tata ruang yang telah ditetapkan pemerintah, baik aturan umum dari pemerintah pusat maupun peraturan pelaksanaannya di tingkat daerah. Meskipun sudah diatur demikian, tetapi seiring dalam pelaksanaannya tidak sesuai atau terjadi pelanggaran terutama pada masyarakat atau pihak pemilik bangunan. Oleh karena itu pembinaan dan pengawasan perlu dilakukan untuk meminimalisir terjadinya pelanggaran termasuk penertiban jika pelanggaran telah terjadi.”⁶⁸

Pasal 1 angka 35 Peraturan Pemerintah Nomor 36 tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung menyatakan bahwa pembinaan penyelenggaraan bangunan gedung adalah kegiatan pengaturan, pemberdayaan, dan pengawasan dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik sehingga setiap penyelenggaraan bangunan gedung dapat berlangsung tertib dan tercapai keandalan bangunan gedung yang sesuai dengan fungsinya, serta terwujudnya kepastian hukum. Angka 38 pasal yang sama secara definitif menjelaskan bahwa Pengawasan adalah pemantauan terhadap pelaksanaan penerapan peraturan perundang-undangan bidang bangunan gedung dan upaya penegakan hukum.

Berdasarkan acuan normatif sebagaimana diuraikan di atas, dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah bagian dari pembinaan. Pengawasan mencakup proses pemantauan, evaluasi, dan koreksi

⁶⁸Hasil Wawancara dengan Kepala Seksi Perumahan dan Pemukiman, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, pada tanggal 3 Oktober 2013.

serta upaya penegakan hukum jika terjadi pelanggaran terhadap peraturan yang ada.

Frasa penegakan hukum dalam aturan normatif yang menjadi dasar kerja Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang sebagaimana diuraikan di atas memiliki makna adanya pemberian sanksi terhadap pelanggaran terkait bangunan perumahan. Konteks upaya/tindakan penegakan hukum dimaksud merupakan definisi dari penertiban sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan pemukiman. Penjelasan dari pasal tersebut menyatakan bahwa penertiban adalah cara pengendalian yang dilakukan melalui tindakan penegakan hukum bagi perumahan yang dalam pembangunan dan pemanfaatannya tidak sesuai dengan rencana atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sehubungan dengan hal tersebut kabitid penataan dan pengawasan bangunan menegaskan bahwa:

”Penertiban erat kaitannya dengan penerapan sanksi terhadap bangunan yang melanggar. Jadi pada prinsipnya penertiban itu merupakan upaya penegakan hukum, artinya bagi pelanggar akan dikenakan sanksi sesuai norma hukum yang berlaku”.⁶⁹

Berdasarkan deskripsi yang telah penulis sampaikan, pengawasan dalam konteks Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Bangunan Gedung beserta peraturan pelaksanaannya dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan Dan Kawasan Pemukiman dapat

⁶⁹Hasil Wawancara dengan Kepala Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, pada tanggal 14 November 2013.

didefinisikan sebagai upaya pembinaan oleh pemerintah terhadap penyelenggaraan bangunan gedung dan perumahan/pemukiman dengan tujuan terciptanya ketertiban penyelenggaraan bangunan gedung dan keandalan sesuai dengan fungsinya serta sebagai upaya penegakan hukum. Pengawasan dilakukan dengan pemantauan, evaluasi, dan koreksi serta upaya-upaya litigasi berkaitan dengan dengan pelanggaran yang terjadi.

Kesimpulan untuk menentukan ruang lingkup Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung terkait dengan pengawasan terhadap bangunan perumahan yang mencakup:

1) Pemantauan Terhadap Bangunan Perumahan

Pemantauan adalah usaha atau perbuatan untuk mengamati, mengawasi, dan memeriksa dengan cermat perubahan kualitas tata ruang dan lingkungan yang sesuai maupun tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Proses pemantauan dalam hal ini merupakan kegiatan yang akan terus dilakukan, baik ada pelanggaran maupun tidak ada pelanggaran pemanfaatan ruang.⁷⁰

Pemantauan ditujukan untuk mengamati perkembangan fisik pemanfaatan ruang. Indikator yang digunakan sebagai sumber data utama, yaitu kependudukan, struktur tata ruang, *advice planning* dan pemanfaatan ruang. Kegiatan pemantauan yang dilaksanakan meliputi :

⁷⁰Dirjen Penataan Ruang Departemen Pekerjaan Umum, Pedoman Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kawasan Perkotaan, Kementerian Pekerjaan Umum, Jakarta, 2010 hlm. 2.

- a) Persiapan kerangka acuan dan tim kerja;
 - b) Pengumpulan data dan pemetaan kondisi fisik wilayah;
 - c) Pemeriksaan kesesuaian kondisi terkini;
 - d) Pemeriksaan kesesuaian fisik dengan rencana pemanfaatan ruang;
 - e) Penemuan penyimpangan;
 - f) Analisis dan rekomendasi;
 - g) Laporan hasil pemantauan kepada kepala daerah
 - h) Laporan hasil kepada instansi terkait dan camat.
- 2) Evaluasi Terhadap Kesesuaian Bangunan Perumahan Dengan Peraturan Dan Koreksi Jika Terjadi Ketidaksesuaian

Evaluasi merupakan kegiatan untuk membandingkan data tentang keadaan suatu kawasan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Tujuan evaluasi adalah untuk mengetahui apakah suatu kegiatan telah mencapai sasaran sesuai tujuan atau belum. Evaluasi memiliki *output* berupa kesimpulan dan rekomendasi korektif pemanfaatan ruang untuk ditindaklanjuti. Pelaksanaan evaluasi adalah lembaga yang berwenang di bidang penataan ruang; dalam hal Kota Malang, pelaksanaannya adalah Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang.

Kegiatan evaluasi memanfaatkan alat yang berupa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) (yang telah disahkan Perda), izin prinsip yang dikeluarkan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) Kota Malang, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), serta kriteria umum tentang lokasi dan standar teknis tata ruang. Sebagai bagian dari keseluruhan proses pengawasan, evaluasi merupakan tindak lanjut dari pemantauan, termasuk pelaporan dari masyarakat terkait dengan permasalahan bangunan gedung dan tata ruang. Indikator yang digunakan mencakup konversi lahan, dominasi fungsi, fungsional antar kegiatan dan kawasan, serta konflik pemanfaatan ruang.

3) Penertiban

Penertiban adalah upaya tindakan agar pemanfaatan ruang sesuai dengan yang direncanakan. Penertiban dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang melanggar rencana tata ruang. Tindakan ini diselenggarakan melalui pengenaan sanksi yang mencakup sanksi administrasi, sanksi perdata, dan sanksi pidana. Pengenaan sanksi dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan tentang sanksi baik pelanggaran maupun kejahatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penertiban dilaksanakan melalui pemeriksaan dan penyelidikan atas pelanggaran yang terjadi dan dapat

dilakukan selama tahap konstruksi maupun tahap pemanfaatan.⁷¹

2. Koordinasi Kerja Pengawasan Gedung dan Bangunan

Fungsi koordinasi memegang peran penting dalam pelaksanaan penataan ruang untuk dapat terlaksananya azas-azas penataan ruang seperti keterpaduan, keserasian, keselarasan, keseimbangan dan kemitraan. Kota Malang telah terbentuk Badan Koordinasi Penataan Ruang (BKPRD) berdasarkan Keputusan Walikota Malang No. 188.45/542/35.73.112/2010, untuk mendukung pelaksanaan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Dan Membantu Pelaksanaan Tugas Walikota.⁷²

Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2009 tentang Pedoman Koordinasi Penataan Ruang Daerah. Menurut Permendagri Nomor 50 Tahun 2009, dijelaskan bahwa Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah, yang selanjutnya disebut BKPRD adalah badan bersifat *ad-hoc* yang dibentuk untuk mendukung pelaksanaan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang di Provinsi dan di Kabupaten/Kota dan mempunyai fungsi membantu pelaksanaan tugas Gubernur dan Bupati/Walikota dalam koordinasi penataan ruang di daerah.

Kabid Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan memberikan masukan bahwa “Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) adalah suatu bentuk tim koordinasi bidang penataan ruang dalam rangka

⁷¹Ibid, hlm. 11.

⁷²www.malangkota.go.id diakses pada tanggal 12 November 2013.

menjamin tercapainya tujuan koordinasi penataan ruang yang efektif dan meningkatkan peran Pemerintah memfasilitasi Pemerintah Provinsi dalam mengkoordinasikan penataan ruang di daerahnya, terutama untuk pengendalian pemanfaatan ruang”.

Susunan keanggotaan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) Provinsi, terdiri atas:

- 1) Penanggung jawab: Gubernur dan Wakil Gubernur;
- 2) Ketua : Sekretaris Daerah Provinsi;
- 3) Sekretaris : Kepala Bappeda Provinsi;
- 4) Anggota : SKPD (Satuan Kerja Pemerintah Daerah) terkait penataan ruang yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan daerah.

3. Pelaksanaan Pengawasan Pembangunan Perumahan

Indonesia adalah negara dengan pertumbuhan penduduk yang tinggi sehingga memunculkan permasalahan berkaitan dengan pemanfaatan ruang khususnya masalah perumahan/pemukiman. Pertumbuhan alamiah jumlah penduduk kota ditambah dengan urbanisasi memunculkan persoalan terhadap pemenuhan kebutuhan ruang sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia. Implikasinya adalah meningkatnya permintaan lahan.

Penyediaan lahan di pusat kota semakin terbatas dan mahal sehingga terjadi perkembangan perkotaan yang cenderung tanpa kendali ke wilayah pinggiran kawasan perkotaan. Perkembangan ini umumnya berpola mengikuti jaringan jalan regional yang ada, tersebar secara sporadis dan tidak tertata, sehingga menyulitkan penyediaan prasarana dan sarana yang efisien, dan

mengakibatkan terjadinya kemacetan lalu lintas karena adanya arus pergerakan periodik antara wilayah pinggiran ke pusat kota.

Bertitik tolak dari kenyataan di atas maka pengendalian pemanfaatan ruang sebagai bagian dari penataan ruang perlu dilaksanakan dengan lebih efektif agar pemanfaatan ruang di kawasan perkotaan dapat sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Dalam rangka mengupayakan pengendalian pemanfaatan ruang, Pemerintah Kota Malang melalui Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Pengawasan Bangunan melaksanakan pengawasan terhadap perumahan dan bangunan.

Sehubungan dengan hal tersebut Kasi Penataan Bangunan dan Lingkungan menjelaskan bahwa,

“Kebutuhan masyarakat yang paling pokok salah satunya adanya tempat untuk tinggal. Mengingat kapasitas wilayah kota yang semakin padat maka tidak dapat dihindari adanya perkembangan wilayah pemukiman di pinggiran kota yang umumnya tidak tertata. Dalam hal inilah pengawasan perlu dilaksanakan agar tidak terjadi penyimpangan terhadap ketentuan tata ruang.”⁷³

Sementara itu Kasi Perumahan dan Permukiman menambahkan penjelasan bahwa,

“Pengawasan tidak hanya diimplementasikan dalam bentuk menindak pelanggaran yang terjadi, karena hal tersebut tidak akan berjalan dengan efektif. Dalam hal ini perlu ada tindakan atau implementasi yang mampu mencegah, mengendalikan, maupun yang bersifat korektif.”⁷⁴

⁷³Hasil Wawancara dengan Kepala Seksi Penataan Bangunan dan Lingkungan, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, pada tanggal 20 November 2013.

⁷⁴Hasil Wawancara dengan Kepala Seksi Perumahan dan Permukiman, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, pada tanggal 3 Oktober 2013.

Pelaksanaan kegiatan pengawasan diimplementasikan melalui rangkaian tindakan pemantauan, evaluasi dan koreksi, serta penertiban. Berdasarkan waktu pelaksanaannya, kegiatan pengawasan dilaksanakan selama proses pembangunan gedung dan pasca pembangunan. Pengawasan selama proses pembangunan (*construction*), bertujuan untuk mencegah terjadinya kelambatan atau masa idle (*non-performing*) yang berdampak negatif. Pengawasan pasca pembangunan, bertujuan untuk mencegah terjadinya penyimpangan kegiatan yang dilaksanakan terhadap perizinan yang telah diterbitkan.

a. Pemantauan

Pemantauan bertujuan mengamati, mengikuti dan mendokumentasikan perubahan status/kondisi suatu kegiatan pemanfaatan ruang suatu kawasan/obyek tertentu dalam periode waktu tertentu. Pemantauan adalah kegiatan dari instansi terkait dan merupakan tindak lanjut adanya laporan dari masyarakat, pengguna ruang, atau instansi terkait perihal adanya dugaan pelanggaran pemanfaatan ruang. Berdasarkan sifat dari kegiatan ini, maka pemantauan dilakukan secara berkala sebagai kegiatan yang rutin. Fungsi pemantauan adalah agar pelaksanaan pemanfaatan ruang dapat sesuai dengan Rencana Tata Ruang dan merupakan salah satu upaya untuk mencegah pelanggaran pemanfaatan ruang yang dapat merugikan masyarakat.

Berdasarkan informasi narasumber, pelaksanaan pemantauan tidak terbatas pada objek bangunan dan perumahan, tetapi lebih luas mencakup subyek pemantauan terdiri dari instansi pemerintah yang berwenang di bidang tata ruang di wilayah administrasi kabupaten/kota seperti Dinas Tata Kota, Dinas Permukiman dan Tata Ruang, Dinas Pekerjaan Umum, dan dinas lain yang terkait.⁷⁵

Pemantauan dilakukan secara berkala minimal 1 (satu) tahun sekali sebagai kegiatan rutin. Kegiatan lanjutan setelah adanya laporan dari masyarakat atau instansi terkait perihal adanya dugaan penyimpangan/ketidaksesuaian pembangunan fisik dengan Rencana Tata Ruang. Penentuan lokasi wilayah pemantauan pemanfaatan ruang dilakukan berdasarkan satuan wilayah administrasi, yakni kota hingga kabupaten.

Pemantauan juga berfungsi sebagai tindakan identifikasi untuk mengetahui kondisi wilayah terbangun dan kondisi lahan kosong. Pemantauan wilayah terbangun (*built up areas*) misalnya untuk memantau kegiatan renovasi, revitalisasi/peremajaan, atau perubahan fungsi ruang seperti dari kawasan perumahan ke kawasan perdagangan, dan lain-lain. Pemantauan wilayah/lahan kosong (misalnya dari kawasan pertanian menjadi kawasan industri atau tanah kosong/telantar menjadi kawasan perumahan dan permukiman).

Tahapan dalam pemantauan pemanfaatan ruang dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu masa pra konstruksi, konstruksi, dan pasca konstruksi.

⁷⁵Hasil Wawancara dengan Kepala Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, pada tanggal 14 November 2013.

Pemantauan pembangunan perumahan pada masa pra konstruksi mencakup persiapan dan kelayakan berkaitan dengan perencanaan pembangunan yang dilaksanakan bersamaan dalam masa studi kelayakan. Pemantauan pada saat pelaksanaan kerja konstruksi dilaksanakan pada saat kegiatan pembangunan dimulai hingga siap dimanfaatkan. Terakhir, pemantauan pasca konstruksi, dilaksanakan pada saat bangunan telah dipakai/digunakan.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, pemantauan merupakan kegiatan yang bersifat periodik dalam bentuk pemantauan formal. Namun demikian terdapat pemantauan yang sifatnya insidentil. Pemantauan ini dilakukan oleh aparat instansi yang berwenang umumnya untuk memecahkan masalah lokal atau masalah yang mendapat perhatian masyarakat. Dengan demikian pemantauan insidentil bersumber dari laporan masyarakat.

Alat kerja yang digunakan dalam kegiatan pemantauan mencakup dokumen legal yang terkait dengan penataan ruang maupun dokumen relevan yang dikeluarkan instansi yang berwenang. Dokumen sehubungan dengan penataan ruang mencakup:

- 1) Peta Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota dan atau Kabupaten;
- 2) Peta Rencana Detail Tata Ruang (bila ada);
- 3) Dokumen petunjuk pelaksanaan rencana tata ruang;
- 4) Dokumen Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota dan atau Kabupaten;
- 5) Peta penggunaan lahan tahun terakhir;

6) Peta dasar wilayah kota dan/atau kabupaten;

Tingkat ketelitian peta yang digunakan dalam kegiatan pemantauan disesuaikan dengan kebutuhan dengan mengacu pada ketelitian peta Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota, Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota, dan/atau Rencana Tata Ruang (RTR) Kota yang berlaku. Sementara itu dokumen relevan yang merupakan produk instansi yang berwenang (menyangkut pembangunan fisik di lokasi tertentu) antara lain:

- 1) Izin Lokasi;
- 2) Izin Peruntukan Penggunaan Lahan;
- 3) Izin Mendirikan Bangunan;
- 4) Sertifikat Laik Fungsi (khusus untuk bangunan gedung);
- 5) AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan)

Data dan proses pengumpulan data menjadi perhatian penting dalam kegiatan pemantauan, karena berkaitan langsung dengan kualitas laporan yang dihasilkan. Pemantauan membutuhkan data-data yang berkaitan dengan tolok ukur pemantauan dan data sosial ekonomi dan kesehatan masyarakat, kualitas lingkungan, dan sebagainya. Sedangkan proses atau teknik pengumpulan data yang digunakan bervariasi. Metode kuesioner merupakan teknik yang sering digunakan. Teknik ini dilaksanakan dengan pengumpulan informasi mengenai persepsi masyarakat pengguna dan penerima manfaat. Teknik pengumpulan data dilengkapi dengan teknik dokumentasi yang diarahkan untuk perolehan data sekunder. Data sekunder berbentuk dokumen termasuk juga catatan pada saat studi, perencanaan, penilaian, dan

perancangan kegiatan-kegiatan evaluasi sebelum dan selama pelaksanaan/penyelenggaraan kegiatan.

Tata cara pemantauan menurut narasumber dikelompokkan berdasarkan pemantauan yang bersifat rutin dan pemantauan insidental.⁷⁶

Pemantauan rutin/periodik dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

- a) Mengkaji peta guna lahan eksisting ;
- b) Membandingkan peta rencana dengan hasil kajian peta guna lahan eksisting pada butir a);
- c) Menyusun laporan hasil perbandingan pada butir b) untuk melihat apakah terjadi perubahan guna lahan atau tidak;
- d) Bila terjadi perubahan guna lahan, lakukan analisa untuk menentukan perubahan guna lahan tersebut termasuk dalam tipologi mana;
- e) Menyusun laporan hasil analisa pada butir d) kepada Kepala Dinas terkait (Dinas Tata Ruang & Permukiman/Dinas Tata Kota/Dinas Pekerjaan Umum).

Sedangkan tahapan-tahapan dalam kegiatan pemantauan yang dilakukan secara insidental adalah sebagai berikut:

- 1) Mempelajari laporan yang masuk dari masyarakat;
- 2) Mengkaji peta guna lahan eksisting;
- 3) Membandingkan kondisi di lapangan dengan laporan masyarakat dan hasil kajian peta guna lahan eksisting;

⁷⁶Ibid.

- 4) Menyusun laporan hasil perbandingan untuk melihat apakah terjadi perubahan guna lahan atau tidak;
- 5) Bila terjadi perubahan guna lahan, lakukan analisa untuk menentukan perubahan guna lahan tersebut termasuk dalam tipologi;
- 6) Menyusun laporan hasil analisa pada butir 5) kepada Kepala Dinas terkait (Dinas Tata Ruang & Permukiman/Dinas Tata Kota/Dinas Pekerjaan Umum).

b. Evaluasi

Pemantauan menghasilkan data masukan yang penting untuk proses pengawasan berikutnya yaitu evaluasi. Dengan demikian Evaluasi merupakan tindak lanjut dari kegiatan pemantauan. Evaluasi merupakan bagian dari tindakan pengawasan yang menghasilkan kesimpulan dan rekomendasi pemanfaatan ruang untuk ditindaklanjuti.

Berdasarkan masukan narasumber, evaluasi yang dilaksanakan Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan mencakup penilaian tentang pencapaian manfaat yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang, termasuk penemuan faktor-faktor yang menyebabkan pencapaian lebih dan atau kurang dari manfaat yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang.⁷⁷

⁷⁷Hasil Wawancara dengan Kepala Seksi Perumahan dan Pemukiman, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, pada tanggal 3 Oktober 2013.

Sebagaimana proses pemantauan, evaluasi tidak terbatas pada objek tata ruang tetapi juga subyek evaluasi terdiri dari lembaga atau instansi yang berwenang di bidang penataan ruang dan dinas terkait dalam koordinasi kerja. Obyek yang dievaluasi adalah hasil pelaporan dan analisa pencapaian manfaat yang disusun secara profesional, kemudian dibandingkan dengan dokumen rencana dan laporan pemantauan pelaksanaan penataan ruang yang disusun oleh dinas/instansi terkait.

Pelaksanaan evaluasi menggunakan berbagai perangkat hukum berkaitan dengan penataan ruang termasuk RTRW (yang telah disahkan dengan Perda) atau Rencana Detail yang telah disahkan oleh Walikota dan kriteria lokasi dan standar teknis yang berlaku di bidang penataan ruang. Sementara itu evaluasi dalam konteks koordinasi dapat diterapkan pada penerbitan izin tentang lokasi serta tentang bangunan yang dikeluarkan oleh pemerintah/dinas terkait termasuk analisa mengenai rekomendasi dampak lingkungan.

Evaluasi menghasilkan produk akhir yang merupakan laporan dilengkapi rekomendasi yang menjadi masukan korektif untuk ditindaklanjuti. Evaluasi memberikan masukan sampai sejauh mana penyimpangan pemanfaatan ruang terjadi, dan berada pada indikator tipologi yang meliputi konversi lahan, dominasi fungsi, hubungan fungsional antar kegiatan atau antar kawasan, konflik pemanfaatan ruang dalam satu kawasan.

Tata cara evaluasi menurut narasumber dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut⁷⁸:

- 1) Analisis kasus yang terjadi di lapangan dengan mengisi format serta memilih tipologi untuk mengetahui indikator yang dievaluasi.
- 2) Mengisi format evaluasi sesuai dengan hasil pelaporan dan/atau pemantauan.
- 3) Alat evaluasi yang digunakan yaitu :
 - a) RTRW Kabupaten/Kota yang telah disahkan;
 - b) RDTR Kawasan di dalam Kabupaten/Kota, jika telah tersedia;
 - c) Izin lokasi/Izin Mendirikan Bangunan;
 - d) AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan);
 - e) Kriteria lokasi dan standar teknis kawasan budidaya.

Evaluasi merupakan bentuk mekanisme kerja yang melibatkan koordinasi lintas fungsi termasuk peran serta masyarakat. Mekanisme kerja dalam kegiatan evaluasi menurut narasumber adalah sebagai berikut:

- 1) Kepala Dinas terkait (Dinas Tata Ruang & Permukiman/Dinas Tata Kota/Dinas Pekerjaan Umum) membentuk suatu Tim Evaluasi yang terdiri dari unsur dinas terkait serta unsur masyarakat (dewan pakar, tokoh masyarakat, dsb);

⁷⁸Ibid.

- 2) Kegiatan evaluasi dilakukan segera setelah pemantauan dilakukan dan diselesaikan dalam waktu maksimal 2 (dua) bulan;
- 3) Tim Evaluasi menyusun laporan hasil evaluasi;
- 4) Laporan hasil evaluasi disampaikan kepada Kepala Dinas terkait;
- 5) Hasil evaluasi diumumkan kepada masyarakat, dengan cara ditempel pada papan pengumuman di lembaga yang berwenang di bidang penataan ruang;
- 6) Menyampaikan laporan hasil evaluasi secara resmi kepada pelapor;
- 7) Apabila dalam proses evaluasi terdapat hal-hal yang tidak dapat ditangani di tingkat kabupaten/kota, maka laporan hasil evaluasi disampaikan pula kepada instansi terkait di tingkat Provinsi, untuk ditindaklanjuti.

c. Penertiban

Laporan dan rekomendasi yang dihasilkan pada tahap evaluasi menjadi dasar pelaksanaan kegiatan pengawasan pada tahap berikutnya yaitu penertiban. Penertiban merupakan upaya tindakan penegakan hukum sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Penertiban dilakukan jika evaluasi menghasilkan masukan tentang adanya pelanggaran, ketidaksesuaian, atau penyimpangan terhadap Rencana Tata

Ruang yang berlaku. Subyek penertiban terdiri dari lembaga/instansi yang berwenang dalam bidang pengaturan dan pemanfaatan ruang, seperti Dinas Tata Kota, Dinas Pengawasan Pembangunan Kota, Dinas Penertiban, dan sebagainya.

Penertiban terlebih dahulu melalui tahap pemeriksaan (penyidikan) dan penyelidikan atas pemanfaatan ruang yang tidak sesuai Dengan Rencana Tata Ruang yang berlaku. Bentuk penertiban terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang diselenggarakan dalam bentuk pengenaan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku berupa sanksi administrasi, sanksi perdata, dan sanksi pidana. Pengenaan sanksi dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan tentang sanksi baik pelanggaran maupun kejahatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengenaan sanksi dapat dilakukan secara langsung di tempat pelanggaran pemanfaatan ruang (*on site*) atau melalui proses pengadilan.

Penertiban tidak seluruhnya dapat dilakukan secara serta merta sehingga terdapat tahapan-tahapan pelaksanaan khususnya dalam kaitannya dengan pengenaan sanksi. Tahap-tahap atau tingkatan dalam penertiban menurut narasumber terbagi dalam proses sebagai berikut⁷⁹:

⁷⁹Hasil Wawancara dengan Kepala Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan, pada tanggal 14 November 2013.

1) Peringatan Tertulis

Peringatan ditujukan pada pelaku pelanggaran dengan diawali penerbitan lembar evaluasi yang berisikan perbedaan antara perizinan dan realisasi. Dalam hal ini ditekankan tentang rekomendasi perbaikan/penyesuaian terhadap kondisi bangunan. Lembar evaluasi beserta rekomentasi tindakan perbaikan disampaikan sebagai pemberitahuan tentang tindakan perbaikan yang harus dilakukan oleh pelaku pembangunan.

2) Sanksi

Jika pelaku dalam waktu yang ditentukan tidak melaksanakan rekomendasi tindakan perbaikan, diterapkan sanksi biaya tambahan dikenakan dalam jangka waktu tertentu sampai dengan pelaku pembangunan memperbaiki penyimpangan yang terjadi. Sanksi tersebut dapat berkembang menjadi penghentian sementara atau peniadaan fasilitas yang diperlukan bagi keberlangsungan kegiatan pembangunan yang diberikan sanksi.

3) Pencabutan Izin dan Proses Hukum (*Legal Action*)

Pencabutan izin dilakukan jika pelaku tidak melaksanakan atau menolak menjalankan sanksi. Pencabutan dilakukan melalui serangkaian proses peringatan sebelumnya dan dilakukan secara sepihak, berdasarkan dokumen perizinan

dan hasil evaluasi/pengawasan. Dalam hal ini terbuka upaya hukum banding bagi kedua belah pihak.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa tindakan penertiban memiliki tingkatan yang dimulai dengan bentuk peringatan tertulis. Tindakan ini dilakukan terhadap pelanggaran yang secara nyata dan terbukti sah telah menyalahi ketentuan Perizinan.

Surat peringatan hanya diberikan sekali dan diharuskan memperbaiki kerusakan yang dihasilkan dalam tempo waktu yang telah ditetapkan sebelumnya. Bila sampai jatuh tempo belum dilakukan perbaikan maka penindakan dapat ditingkatkan ke penindakan berikutnya yaitu pengenaan denda.

Pengenaan denda langsung berupa penjatuhan denda seketika pada saat diidentifikasi adanya pelanggaran yang dilakukan sudah terkategori berat dan berbahaya. Pengenaan denda langsung juga bisa diberikan ketika pelaku pelanggaran terbukti tidak mengindahkan surat peringatan tertulis.

Tindakan berikutnya adalah sanksi melalui penetapan pengadilan. Putusan pengadilan dibutuhkan untuk kegiatan penertiban bagi pelaku pelanggaran berat dan berbahaya serta menimbulkan kerusakan yang luas. Sanksi ini biasanya diikuti dengan pencabutan izin atau sampai pembongkaran bangunan dan sanksi pidana sesuai dengan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, pelanggar akan dipidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak 500 juta rupiah.

Berdasarkan kriteria lokasi penertiban, narasumber menyebutkan dua lokasi berbeda yaitu *onsite punishment* dan *trial by court*⁸⁰. *Onsite punishment* merupakan penindakan di tempat kejadian yang dilakukan ketika hasil pengawasan menunjukkan bahwa pelaku terbukti melakukan pelanggaran. Kategori pelanggaran yang dikenai sanksi ini dikategorikan sebagai pelanggaran ringan sampai dengan berat tetapi pelaku menunjukkan itikad baik untuk memperbaiki kerusakan yang ditimbulkan dan tidak akan mengulangi kesalahannya. Bentuk kongkrit dari sanksi ini adalah pemberian surat peringatan dan pengenaan denda langsung.

Trial on court merupakan jenis penindakan dalam kegiatan penertiban yang menggunakan mekanisme peradilan. Penertiban ini dilakukan berdasarkan putusan pengadilan jika pelanggaran tergolong berat dan pelakunya tidak menunjukkan itikad baik memperbaiki kerusakan lingkungan dan kesalahannya. Jenis penindakan adalah pemutusan sanksi pengadilan serta pemutusan atau pencabutan izin.

Dikaitkan dengan teori efektivitas hukum, harus ada beberapa faktor yang harus dipenuhi agar suatu peraturan hukum berlaku secara efektif. Dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung terkait dengan pengawasan terhadap pembangunan perumahan di Kota Malang, yaitu:

⁸⁰ Ibid.

1. Faktor Hukumnya Sendiri

Untuk melaksanakan pengawasan pembangunan perumahan di Kota Malang, Pemerintah membentuk Peraturan Daerah yang menjadi dasar kewenangan bagi Pemerintah Daerah dalam menjalankan kewenangannya. Peraturan Daerah yang dimaksud adalah Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung untuk mengatur tentang pelaksanaan pengawasan khususnya dalam Pasal 171 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung.

Secara substansi ketentuan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung tidak bertentangan dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman dan Pasal 1 angka 35 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung karena peraturan perundang-undangannya sudah sistematis dan sinkron.

2. Faktor Penegak Hukum

Aparat penegak hukum yang memiliki kewenangan dalam pengawasan pembangunan gedung adalah aparat dari Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawas Bangunan Kota Malang. Aparat penegak hukum sudah melaksanakan pengawasan sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012. Selain hal tersebut Sumber Daya Manusia (petugas inspeksi lapangan) yang ada di Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan, khususnya pada Bidang Penataan

dan Pengawasan Bangunan yang menangani tentang pengawasan pembangunan perumahan masih kurang Sumber Daya Manusianya (petugas inspeksi lapangan) guna melakukan sosialisasi secara aktif. Jumlah Sumber Daya Manusia pada Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan berjumlah 4 (empat) orang, yang terdiri dari 1 (satu) orang Kepala Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan, 1 (satu) orang Kepala Seksi Perumahan dan Permukiman, 1 (satu) orang Kepala Seksi Industri, Perdagangan dan Jasa, 1 (satu) orang Kepala Seksi Penyuluhan dan Pengaduan. Terbatasnya Sumber Daya Manusia (petugas inspeksi lapangan) yang ada di Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan sehingga mengakibatkan proses pelaksanaan dilapangan untuk melakukan sosialisasi belum optimal.

3. Faktor Sarana Atau Fasilitas Yang Mendukung Penegakan Hukum

Sarana atau Fasilitas yang dapat digunakan sebagai penunjang penegak hukum agar dapat melaksanakan tugasnya ialah adanya Kantor Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan sebagai tempat operasional. Kendaraan untuk operasional juga memadai serta peralatan lainnya untuk mendukung sarana pelaksanaan pengawasan terhadap bangunan. Oleh karena itu upaya Pemerintah Kota Malang memfasilitasi dinas agar masyarakat mengetahui betapa pentingnya terhadap Penataan dan Pengawasan Bangunan. Terlepas dari itu semua penyediaan sarana dan fasilitas yang mendukung penegak hukum sudah efektif dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan.

4. Faktor Masyarakat

Masyarakat adalah pelaksana/pelaku kegiatan dalam pembangunan perumahan/permukiman, oleh karena itu penulis akan memaparkan jumlah pelanggaran-pelanggaran yang teridentifikasi pada Kecamatan Lowokwaru Kelurahan Tlogomas tersebut dalam tabel yang tersaji dibawah ini:

Tabel 1.
Prosentase Jumlah Kesesuaian Lahan Kecamatan Lowokwaru
Kelurahan Tlogomas Tiap RW

RW	Lahan Sesuai	Lahan Tidak Sesuai	Lahan Belum Termanfaatkan
1	83 %	6 %	7 %
2	72 %	16 %	12 %
3	78 %	7 %	15 %
4	70 %	18 %	12 %
5	72 %	6 %	22 %
6	62 %	24 %	14 %
7	65 %	5 %	30 %
8	97 %	-	3 %
Rata-Rata	75 %	10,5 %	14,5 %

Sumber: Data Sekunder, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, 2013, tidak diolah

Berdasarkan Tabel 1. diketahui bahwa pelanggaran terbesar penggunaan lahan yang tidak sesuai terdapat pada RW 06 dengan jumlah 24% yang mana digunakan sebagai kawasan dengan guna lahan eksisting pendidikan dan perdagangan jasa namun dalam arahan rencananya diperuntukan sebagai kawasan permukiman.

Untuk prosentase jumlah lahan yang belum termanfaatkan dengan jumlah 14,5%, ini dapat berupa lahan kosong maupun persawahan yang di dalam arahan rencana seharusnya menjadi kawasan permukiman. Lahan yang belum termanfaatkan ini luasannya tidak mendominasi.

Berdasarkan hasil keseluruhan luasannya, dapat disimpulkan bahwa Wilayah Kecamatan Lowokwaru Kelurahan Tlogomas penggunaan lahan yakni sebesar 75% sedangkan pelanggaran penggunaan lahan yang tidak sesuai sebesar 10,5%, sehingga masih termasuk dalam kategori kurang baik/tidak sesuai.

Tabel 2.
Jumlah Rumah Yang Melanggar Garis Sempadan Bangunan
Tiap RW di Kelurahan Tlogomas Tahun 2013

RW	Garis Sempadan Bangunan	Jumlah Bangunan
1	< 2 meter	319
2	< 2 meter	412
4	< 2 meter	168
5	< 2 meter	209
6	< 2 meter	114
7	< 2 meter	396
8	< 2 meter	255
9	< 2 meter	51
Jumlah Total		1924

Sumber: Data Primer, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, 2013, tidak diolah

Menurut Tabel 2. Bangunan yang melanggar adalah bangunan yang memiliki Garis Sempadan Bangunan < 5 meter, jumlah pelanggaran yang menurut tabel di atas tersebut rata-rata melanggar Garis Sempadan Bangunan untuk Wilayah Kecamatan Lowokwaru Kelurahan Tlogomas.

Perumahan yang memiliki Garis Sempadan Bangunan relatif dekat dengan jaringan jalan umum terletak pada perumahan yang dibangun oleh swadaya. Hal ini juga mempengaruhi kurangnya wacana terhadap masyarakat mengenai standart Garis Sempadan Bangunan dan kesadaran untuk mengikuti standart tersebut, sehingga masyarakat membangun rumah sesuai dengan keinginannya dan memanfaatkan lahan yang ada semaksimal mungkin.

Berikut ini memaparkan survei alasan dari 5 (lima) orang pelanggar:

Tabel 3.

Faktor Penyebab Terjadi Pelanggaran di Kelurahan Tlogomas

NO	Faktor Penyebab Pelanggaran	Frekuensi	Prosentasi (%)
1	Ketidaktahuan mereka tentang Tata Ruang Kota dan Pengawasan Pembangunan Perumahan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 tahun 2012 tentang Bangunan Gedung.	3	60
2	Kurang kesadaran diri dari mereka untuk melapor kepada pihak-pihak terkait khususnya kepada Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan	2	40
	Jumlah	5	100

Sumber: Data Primer, 2013, diolah⁸¹

⁸¹Hasil Wawancara dengan Pemilik Perumahan di Kecamatan Lowokwaru Kelurahan Tlogomas, pada tanggal 1 November 2013.

Berdasarkan Data Tabel 3. Diatas jelas sekali terlihat bahwa faktor ketidaktahuan tentang peraturan yang berlaku dengan prosentase 60% dan juga kesadaran diri masyarakat dengan prosentase 40%, yang memberikan dampak bertambahnya pelanggaran-pelanggaran pembangunan perumahan yang terjadi.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa faktor masyarakat yang memiliki jumlah prosentase hampir mendekati sama, maka itu Pemerintah wajib untuk melakukan tindakan ataupun upaya terhadap masyarakat (pemilik perumahan) terutama kepada Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan khususnya.

Menurut narasumber dari Dinas yang penulis teliti mengatakan sebagai berikut:

“Wilayah Kota Malang khususnya Kecamatan Lowokwaru Kelurahan Tlogomas masih banyak juga pelanggaran tentang Izin Mendirikan Bangunan, Garis Sempadan Bangunan, dsb. Kesadaran masyarakat memang masih kurang tentang Tata Ruang ataupun dengan masalah Perizinan, hal tersebut terlihat dari perilaku pemilik perumahan yang masih belum mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut masih belum efektif”.⁸²

Berdasarkan keterangan tersebut dapat disimpulkan bahwa masyarakat Kota Malang khususnya di Kecamatan Lowokwaru Kelurahan Tlogomas masih kurang memahami betapa pentingnya Tata Ruang ataupun tentang Perizinan.

⁸²Hasil Wawancara dengan Kepala Seksi Perumahan dan Pemukiman, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, pada tanggal 3 Oktober 2013.

5. Faktor Budaya

Faktor budaya di Kota Malang sudah terbangun dengan baik. Dalam suatu garis pokok tentang perikelakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang terutama pada Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung. Oleh karena itu faktor budaya sudah terbangun dengan baik dari generasi ke generasi dan cukup untuk mendukung dalam faktor masyarakat agar dapat diatur dengan baik.

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung terkait dengan Pengawasan Terhadap Pembangunan Perumahan di Kota Malang, masih belum efektif bila dilihat dari faktor penegak hukumnya yaitu terbatasnya Sumber Daya Manusia (petugas inspeksi lapangan) yang ada di Bidang Penataan Dan Pengawasan Bangunan, serta dari faktor masyarakat (masyarakat yang dimaksud adalah pemilik perumahan) yaitu kesadaran masyarakat masih kurang tentang Tata Ruang Dan Perizinan.

Disimpulkan bahwa dalam Teori Efektivitas pengawasan yang terkait pembinaan yang mencakup pemantauan, evaluasi dan penertiban terlihat kurang optimalnya dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung khususnya dalam pasal 171 Terkait Dengan Pengawasan Terhadap Pembangunan Perumahan Di Kota Malang.

C. Hambatan Yang Dihadapi Oleh Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang Dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan Pengawasan Pembangunan Perumahan

Pelaksanaan tugas pengawasan perumahan dan bangunan merupakan kegiatan dengan kompleksitas yang tinggi dan mencakup wilayah kerja yang cukup luas serta tidak terlepas dari hambatan dalam pelaksanaannya, menurut Kepala Bidang Penataan Dan Pengawasan Bangunan⁸³ hambatan-hambatan tersebut antara lain:

1. Permasalahan ini yang sering dijumpai dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, yaitu kurangnya sumberdaya khususnya Sumber Daya Manusia (petugas inspeksi lapangan) yang mengakibatkan banyaknya pelanggaran yang terjadi. Pengawasan merupakan salah satu kegiatan yang menjadi tugas Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan. Dalam prosesnya pelaksanaan pengawasan untuk setiap Kecamatan dijalankan oleh tenaga yang terbatas dibandingkan luasan Wilayahnya.

Hal ini mengakibatkan kurang efektifnya pelaksanaan pengawasan perumahan dan bangunan gedung yang ditunjukkan masih banyak jumlah pelanggaran yang teridentifikasi. Bentuk-bentuk pelanggaran teridentifikasi terbatas pada pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat

⁸³ Hasil Wawancara dengan Kepala Bidang Penataan dan Pengawasan Bangunan, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, pada tanggal 14 November 2013

khususnya Guna Lahan yang berakibat pelanggaran mengenai ketiadaan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) terhadap renovasi yang dilakukan oleh warga masyarakat dalam suatu perumahan/permukiman. Demikian pula pelanggaran terhadap Garis Sempadan Bangunan (GSB) berdasarkan penelitian yang penulis laksanakan maka di setiap kawasan permukiman/perumahan masih terjadi pelanggaran Garis Sempadan Bangunan (GSB) yang dilakukan dan juga dimana renovasi rumah dilaksanakan yang tidak melihat Guna Lahan oleh masyarakat dan juga dengan tidak mengindahkan Garis Sempadan Bangunan (GSB).

Berkaitan dengan permasalahan tersebut, Kepala Seksi Perumahan dan Permukiman menjelaskan bahwa kurangnya tenaga merupakan masalah klasik yang terus berulang dari waktu ke waktu. Birokrasi berkaitan dengan penambahan tenaga memakan waktu lama yang tidak sebanding dengan pertumbuhan masalah perumahan dan bangunan yang berkembang.⁸⁴

2. Permasalahan kedua berkaitan erat dengan tingkat kesadaran masyarakat yang masih rendah dalam hal Tata Ruang Kota. Pemilik perumahan di Kecamatan Lowokwaru yang penulis wawancara sebagai berikut:

“males mas, wong omah dewe mosok renovasi ae kok ate ngomong-ngomong nang wong ambek lek ngurus surat yo g ngerti ndek ndi. Artinya: malas mas, orang rumah sendiri, mau renovasi saja kok mau bicara ke orang dan mau mengurus surat pun (Izin Mendirikan Bangunan) enggak tahu dimana”.⁸⁵

⁸⁴Hasil Wawancara dengan Kepala Seksi Perumahan dan Pemukiman, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, pada tanggal 3 Oktober 2013.

⁸⁵Hasil Wawancara dengan Pemilik Perumahan di Kecamatan Lowokwaru Kelurahan Tlogomas, pada tanggal 1 November 2013.

Kesadaran masyarakat akan wajib melapor sangatlah kurang dan juga guna peran masyarakat yang rendah untuk turut melaksanakan pengawasan memicu terjadinya deviasi dalam hal pemanfaatan Ruang Kota. Dalam hal ini peran serta masyarakat kurang terakomodasi dalam proses pengawasan maupun pelaporan, terutama karena ketidaktahuan berkaitan dengan prosedural.

D. Upaya Untuk Mengatasi Hambatan Yang Dihadapi Oleh Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan Kota Malang Dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan Pengawasan Pembangunan Perumahan

1. Pemerintah Kota Malang khususnya pada Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan menekankan pada upaya pencegahan yang lebih efektif dengan meningkatkan intensitas pemantauan dan evaluasi sebagai langkah awal sambil terus mengupayakan penambahan tenaga pengawas bangunan.

Untuk penanganan pelanggaran bangunan terhadap Garis Sempadan Bangunan, Guna Lahan dan Izin Mendirikan Bangunan terkhusus pada bangunan yang sudah terbangun dapat ditindak lanjuti dengan cara penanganan lebih lanjut berupa sosialisai dan juga bisa dilakukan relokasi terhadap masyarakat mengenai pentingnya memperhatikan komposisi masa bangunan dalam kegiatan pembangunan kawasan permukiman serta masyarakat tidak digusur semena-mena dan masih hidup dengan layak.

Sehubungan dengan hal tersebut Pemerintah Kota Malang terus mengoptimalkan Sumber Daya Manusia (petugas inspeksi lapangan) tersebut dengan cara penambahan tenaga/aparat pengawas yang memahami serta tanggap dan ahli tentang tata cara pengawasan bangunan. Dengan bertambahnya Sumber Daya Manusia (petugas inspeksi lapangan) khususnya di Bidang Penataan Dan Pengawas Bangunan dibandingkan dengan luasan Wilayah Kota Malang akan meminimalisir pelanggaran-pelanggaran pada pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung.

2. Permasalahan ini menurut narasumber erat kaitannya dengan proses pembinaan sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Disisi lain upaya pemecahan masalah yang tidak kalah pentingnya adalah melalui pendekatan pembinaan maupun penyuluhan yang komprehensif bagi warga untuk senantiasa meningkatkan kesadaran untuk masyarakat mengerti tentang Peraturan Daerah yang berlaku dan pada tahun 2014 akan diadakan wacana wajib “ber-IMB” (contoh: wajib pajak),

Dengan demikian diharapkan masyarakat memiliki kesadaran untuk tidak melakukan pelanggaran serta meningkatkan berpartisipasi untuk melaporkan jika terjadi pelanggaran di sekitar lingkungannya.⁸⁶

Pembinaan bagi masyarakat tidak akan banyak memberikan manfaat jika pemerintah sendiri tidak membuka kesempatan untuk berpartisipasi.

Artinya dalam hal ini pemerintah membuka peluang adanya kerjasama

⁸⁶Hasil Wawancara dengan Kepala Seksi Perumahan dan Pemukiman, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang, pada tanggal 3 Oktober 2013.

mutual dengan masyarakat, mekanisme yang dapat dilakukan adalah menggunakan sistem *reward and punishment*.⁸⁷



⁸⁷Ibid.

BAB V

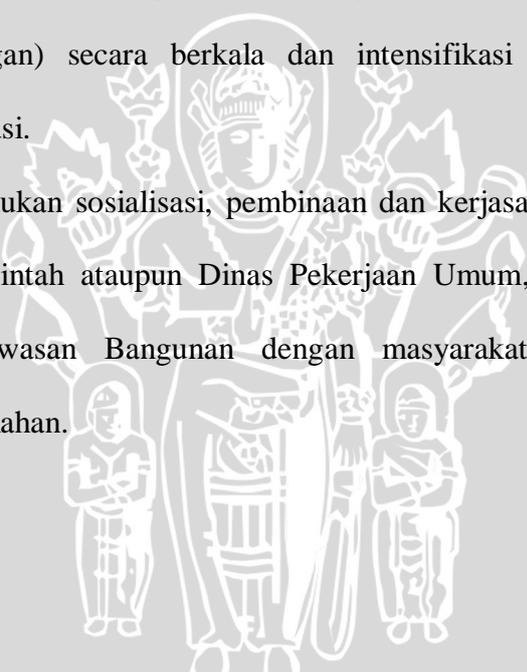
PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan paparan data dan pembahasan pada bagian penelitian sebelumnya, penulis sampai pada kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan Pengawasan Terhadap Pembangunan Perumahan Di Kota Malang belum dapat dikatakan berjalan dengan baik, karena masih terdapat kekurangan yakni faktor masyarakat yang belum sadar hukum dan sedikit mengetahui Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung. Serta dari faktor penegak hukum yakni kurangnya Sumber Daya Manusia (petugas inspeksi lapangan) terutama yang mengawasi pembangunan perumahan dari Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang dalam pengimplementasian Peraturan Daerah tersebut, sedangkan pengawasan perumahan diimplementasikan melalui rangkaian tindakan pemantauan, evaluasi, dan penertiban.
2. Hambatan yang dihadapi oleh dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan Pengawasan Terhadap Pembangunan Perumahan Di Kota Malang

- a. Minimnya Sumber Daya Manusia (petugas inspeksi lapangan) di Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan sehingga implementasi pengawasan kurang efektif.
 - b. Kurangnya pengetahuan serta kesadaran masyarakat khususnya pemilik perumahan tentang pengawasan pembangunan perumahan yang berdampak pada pelanggaran Tata Kota dan Perizinan
3. Upaya dari hambatan di atas adalah:
- a. Penambahan tenaga Sumber Daya Manusia (petugas inspeksi lapangan) secara berkala dan intensifikasi pemantauan dan evaluasi.
 - b. Melakukan sosialisasi, pembinaan dan kerjasama mutual antara Pemerintah ataupun Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan dengan masyarakat yang memiliki perumahan.



B. Saran

Saran yang dapat penulis sampaikan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Kota Malang khususnya Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang yang melaksanakan tugas dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung Terkait Dengan Pengawasan Terhadap Pembangunan Perumahan Di Kota Malang untuk segera menambah Sumber Daya Manusia (petugas inspeksi lapangan dalam pengawasan) secepat mungkin dan lebih menekankan pengawasan yang bersifat preventif melalui kerjasama dengan masyarakat, hal ini diharapkan memberikan peluang bagi Pemerintah Kota Malang untuk melakukan langkah antisipasi terhadap pelanggaran pembangunan perumahan khususnya dan implementasi Peraturan Daerah tersebut lebih optimal.
2. Hendaknya petugas Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan Dan Pengawasan Bangunan untuk memberikan efek jera kepada masyarakat agar taat hukum dan juga Dinas terkait untuk sering melakukan sosialisasi, penyuluhan dan seminar di setiap Wilayah perumahan secara bertahap atau terjadwal agar masyarakat pemilik perumahan sadar hukum dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung khususnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010
- C. Djemabut Blaang, *Perumahan dan Pemukiman sebagai Kebutuhan Pokok*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1986
- Dirjen Penataan Ruang Departemen Pekerjaan Umum, *Pedoman Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kawasan Perkotaan*, Kementerian Pekerjaan Umum, Jakarta, 2010
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, 2006
- Herman Suryokumoro, Setyo Widagdo, et.al., *Pedoman Penulisan Tugas Akhir*, Makalah Kuliah Kerja Lapangan, Program Pemberdayaan Masyarakat, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2003
- Komarudin, *Kamus Riset Bahasa Indonesia*, Airlangga, Bandung, 1973
- _____, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*. Balai Pustaka, 1991
- Luth tohari, *Analisa Perilaku pada Bangunan Perumahan Kompleks*, skripsi tidak diterbitkan, Institut Sains dan Teknologi T.D. Pardede, Medan, 2012
- Muhammad Bakri, *Pengantar Hukum Indonesia*, IKIP Malang, Malang, 1995
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2002
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, 2002
- Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Kawasan dan Tata Ruang*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, 2002
- Rinaldi Mirza, *Elemen Tata Ruang Kota*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012

Roni Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1988

Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994

Sri Kustina, *Silabi Mata Kuliah Hukum Perizinan* 2012

Soerjono Soekanto, *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial*, Alumni, Bandung, 1981

Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1983

Soerjono Soekanto dan Abdullah Mustafa, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali, Bandung, 1985

Soerjono Soekanto, *Efektifitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Remadja Karya, Bandung, 1985

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011

Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, RajaGrafindo Perkasa, Jakarta, 2012

Suharsimi Arikunto, *Manajemen Penelitian*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005

Suparno Sastra M. dan Endi Marlina, *Perencanaan dan Pengembangan Perumahan*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2006

Zainal Muttaqin, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan Dan Permukiman.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, perlu menyesuaikan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Bangunan.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum nomor 6/PRT/20007 Tanggal 16 Maret 2007 Tentang Pedoman Umum Rencana Tata Bangunan Dan Lingkungan.

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 1 tahun 2012 tentang Bangunan Gedung.

Peraturan Walikota Malang Nomor 12 Tahun 2009 tentang Sistem Dan Prosedur Tetap Penerbitan Rencana Tapak (Site Plan) Dan Keterangan Perencanaan (Advice Planning) Pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang.

Internet

<http://itjen-depdagri.go.id/article-25-pengertian-pengawasan.html> diakses pada tanggal 28 April 2013.

<http://www.fsrđ.itb.ac.id/wp-content/uploads/Home.pdf> diakses pada tanggal 28 April 2013.

<http://xisuca.blogspot.com/2010/06/definisi-perumahan-dan-rumah.html> diakses pada tanggal 29 Mei 2013.

http://www.malangkota.go.id/mlg_halaman.php?id=1606071 diakses pada tanggal 25 Agustus 2013.

<http://lowokwaru.malangkota.go.id/tupo.php> diakses pada tanggal 25 Agustus 2013.

<http://www.malangkota.go.id/pdf/spp/spp-kec-lowokwaru.pdf> diakses pada tanggal 1 Desember 2013

www.malangkota.go.id diakses pada 20 November 2013.

Sumber Lain

Tata Cara Perencanaan Lingkungan Perumahan Di Perkotaan SNI 03-1733-2004 (Revisi SNI 03-1733-1989)