

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan tentang Penataan Ruang di Indonesia telah diatur dalam Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Diamanatkan dalam Undang-Undang tersebut bahwa untuk masing-masing daerah agar disusun suatu Rencana Tata Ruang Wilayah sebagai pedoman dalam penataan ruang, dan dalam implementasinya harus dapat mencerminkan sekaligus menciptakan upaya yang optimal, seimbang, terpadu, dan tertib antara kepentingan daerah, masyarakat, lestari dan berkesinambungan di dalam pemanfaatan ruang. Tata ruang merupakan suatu rencana yang mengikat semua pihak, yang berbentuk alokasi peruntukan ruang di suatu wilayah perencanaan.

Perkembangan fisik kota ditandai dengan semakin bertambah luasnya kawasan terbangun, sedangkan perkembangan dan aspek sosial ekonomi meliputi pertumbuhan penduduk, sistem sosial, ataupun peningkatan pendapatan masyarakat. Kebutuhan lahan wilayah perkotaan terutama berhubungan dengan pertumbuhan, perluasan, dan perkembangan ruang kota yang diperlukan bagi prasarana kota seperti perumahan, bangunan umum, jaringan jalan, jaringan air minum, jaringan sanitasi, taman-taman, dan lapangan olah raga.

Bentuk produk tata ruang pada dasarnya dapat berupa alokasi letak, luas dan atribut lain (misalnya jenis dan intensitas kegiatan) yang direncanakan dapat dicapai pada akhir rencana. Selain bentuk tersebut, tata ruang juga dapat berupa suatu prosedur belaka (tanpa menunjuk alokasi letak, luas dan atribut lain) yang harus dipatuhi oleh pengguna ruang di wilayah rencana. Namun tata ruang dapat pula terdiri atas gabungan kedua bentuk diatas, yaitu terdapat alokasi ruang dan juga terdapat prosedur. Izin Mendirikan Bangunan (IMB) merupakan salah satu prosedur perijinan yang harus dipenuhi dalam suatu kegiatan pemanfaatan dan pengendalian ruang.

IMB memiliki fungsi penting dan menentukan pada tahap pemanfaatan ruang sebagai upaya antisipasi penurunan kualitas ruang akibat pemanfaatan ruang yang kurang sesuai. Penggunaan ruang di perkotaan oleh masyarakat sering tidak efisien dan cenderung menimbulkan konflik karena tiap pelaku atau aktor-

aktor pembangunan berusaha mengoptimasi kepentingannya masing-masing atau kelompoknya. Rencana Tata Ruang diharapkan dapat mencegah gejala tersebut, sehingga ruang yang digunakan oleh masyarakat dapat menjadi lebih efisien dan sesuai dengan kepentingan bersama secara menyeluruh.

Dilain pihak, perkembangan wilayah yang terjadi menyebabkan banyaknya lahan yang dijadikan oleh masyarakat sebagai tempat permukiman dan perdagangan/usaha. Sehingga intensitas penggunaan lahan dan harga lahan/tanah sebagai bentuk pemanfaatan ruang semakin tinggi. Sehingga dalam pemanfaatan ruang dan khususnya kegiatan pendirian bangunan oleh masyarakat yang menunjukkan peningkatan, belum diimbangi dengan kepatuhan masyarakat terhadap peraturan pemanfaatan ruang yang ada.

Sebagai akibatnya adalah proses penataan kota terkesan mulai tidak teratur dan kota tumbuh berdasarkan keinginan masyarakat dengan melihat dari aspek ekonomi saja. Untuk tertibnya pelaksanaan peraturan tersebut, yang antara lain meliputi struktur, alokasi, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan serta pemanfaatan ruang itu sendiri diperlukan suatu aturan yang mengikat. Hal yang tak kalah penting untuk di kaji adalah keberadaan IMB sebagai salah satu bentuk izin pemanfaatan ruang di daerah.

Sebagai salah satu peraturan daerah, IMB dimaksudkan untuk mengoptimalkan penataan, pengawasan dan pengendalian kegiatan mendirikan bangunan yang dilakukan oleh masyarakat, sejalan dengan kehidupan yang semakin berkembang dan maju. Bertitik tolak dari maksud dan tujuan bahwa diberlakukannya IMB bagi setiap pendirian bangunan adalah agar desain, pelaksanaan dan bangunan sesuai dengan rencana tata ruang yang berlaku, sesuai dengan Koefisien Dasar Bangunan (KDB), Koefisien Dasar Hijau (KDH) Koefisien Lantai Bangunan (KLB) Garis Sempadan Bangunan (GSB) yang ditetapkan dan sesuai dengan syarat-syarat lain yang berlaku, IMB merupakan salah satu alat pengendali penataan ruang yang menentukan.

Dilihat dari aspek pendapatan daerah, dan besarnya tarif berdasarkan kriteria yang ditetapkan, IMB merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang strategis dari segi kontinuitas dan cakupan pelayanan. Disamping itu, bagi pihak masyarakat pemohon, IMB mempunyai manfaat terwujudnya rasa aman,

keindahan dan keserasian bangunan terhadap lingkungannya serta nilai tambah terhadap bangunan itu sendiri. Nilai tambah itu antara lain; harga bangunan yang akan naik dengan sendirinya; sebagai salah satu syarat pengajuan hipotik (kredit dengan jaminan tanah dan bangunan); disamping jaminan kepastian hukum terhadap bangunan itu sendiri.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pelaksanaan Izin Mendirikan Bangunan secara berhasil guna dan berdaya guna (efektif dan efisien) akan membawa kemanfaatan bagi kepentingan individu, masyarakat dan pemerintah sebagai pengelola dan pengendali dalam penataan ruang. Sehingga dalam pelaksanaannya IMB bukan semata-mata aturan yang memaksa masyarakat, tetapi akan merupakan suatu kebutuhan dasar dalam pendirian dan kepemilikan bangunan.

Berdasarkan gambaran umum efektivitas IMB sebagai alat pengendali penataan ruang, dan salah satu sumber pendapatan daerah seperti terurai di atas, penerapan IMB di Kota Payakumbuh berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bangunan dan Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Payakumbuh 2010-2030 dalam kenyataan dan pengamatan yang ada, belum optimal baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Hal ini dapat dikaji, antara lain dengan data target dan realisasi retribusi IMB dibandingkan dengan data jumlah rumah/bangunan di Kota Payakumbuh tahun 2015 yang berasal dari Dinas Tata Ruang dan Kebersihan Kota Payakumbuh.

Selain itu Kota Payakumbuh sebagai salah satu kota yang dihadapkan pada keterbatasan pemanfaatan lahan dan ruang perkotaan, sebagai akibat pesatnya pelaksanaan pembangunan. Selain itu meningkatnya aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat di Kota Payakumbuh mengakibatkan tingginya intensitas kebutuhan lahan dan ruang perkotaan. Suatu kompleks perumahan dapat tumbuh menjadi kawasan campuran karena adanya kebutuhan ruang untuk menunjang kegiatan sosial atau ekonomi masyarakatnya. Dengan adanya konflik pemanfaatan lahan berupa pelanggaran-pelanggaran pemanfaatan lahan dan ruang, maka perlu adanya perangkat instrumen penataan dan pengendalian ruang di Kota Payakumbuh.

Perubahan fungsi lahan yang terjadi serta pelanggaran sempadan jalan yang semakin besar yang dilakukan oleh masyarakat, menunjukkan adanya penyimpangan tujuan yang hendak dicapai peraturan IMB. Keadaan atau kondisi tersebut menunjukkan efektivitas IMB di Kota Payakumbuh terhadap peraturan tersebut masih rendah. Selain itu, dari sisi kelembagaan Pemerintah Daerah selaku pihak yang melayani IMB masih bersifat pasif, yaitu pelayanan yang hanya diberikan bagi siapa yang membutuhkan.

Keterbatasan SDM aparatur yang menangani dan sarana maupun prasarana masih merupakan kendala terhadap kondisi belum optimalnya pelayanan tersebut. Bahkan terhadap pelanggaran yang terjadi, sering belum ada tindakan sebagai penerapan sanksi hukum. Akibat lebih jauh dari kondisi ini adalah penataan bangunan sebagai inti fisik kota terkesan kurang teratur dan berkembang sesuai dengan kebutuhan pasar atau ekonomi masyarakat saja. Peraturan IMB (16 Tahun 2011 tentang Bangunan dan Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Payakumbuh 2010-2030) adalah peraturan yang berlaku bagi semua pihak yang melakukan kegiatan pendirian, merubah dan atau menambah bangunan di seluruh wilayah Kota Payakumbuh, baik dari unsur pemerintah, swasta maupun masyarakat.

Bagi kegiatan mendirikan bangunan yang dilakukan pemerintah dan swasta karena jumlah yang terbatas, jenis, tempat dan fungsinya jelas, pemantauan lebih mudah dilaksanakan. Namun bagi kegiatan pendirian bangunan yang dilakukan oleh masyarakat karena jumlahnya yang banyak dan terdapat beberapa faktor maupun aspek yang melatarbelakangi, maka pemantauannya akan menghadapi banyak kesulitan. Dalam hal inilah diperlukan adanya kepatuhan masyarakat terhadap peraturan IMB. Selain itu, dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakat mulai bergeser dari pola kehidupan petani dengan sifat tradisional, kearah kehidupan modern yang komersial. Sehingga masyarakat mulai memperhitungkan untung rugi untuk setiap kegiatan dari sisi ekonomi. Sedangkan dari aspek hukum, keamanan dan ketertiban serta kesadaran hukum masyarakat untuk mematuhi peraturan cukup baik, terutama untuk kasus-kasus pidana atau kriminal. Meskipun ada, jumlahnya sedikit dan sifatnya pidana ringan. Namun demikian dalam hal kepatuhan masyarakat terhadap Peraturan daerah yang

berkaitan dengan perizinan, belum sepenuhnya dipatuhi. Misalnya peraturan Izin Mendirikan Bangunan. Bentuk pelanggaran terhadap pemanfaatan ruang khususnya dengan berlakunya Peraturan Daerah tentang IMB di Kota Payakumbuh, antara lain adalah:

1. Terdapat bangunan yang tidak sesuai dengan peruntukan lahan.
2. Banyak terdapat kegiatan mendirikan bangunan yang dilakukan masyarakat tidak memiliki izin (IMB).
3. Terdapat bangunan yang melanggar garis sempadan bangunan, Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Irigasi.
4. Membangun tidak sesuai dengan ketentuan teknis IMB yang dimiliki.
5. Terdapat kegiatan menambah dan atau merubah bangunan oleh masyarakat yang tidak dilaporkan/dimohonkan izinnnya.

Pelanggaran terhadap prosedur IMB meliputi bangunan yang sudah berdiri, tetapi tidak memiliki IMB, kegiatan menambah dan atau merubah bangunan yang tidak dilaporkan atau dimintakan izin, IMB dimohonkan setelah bangunan berdiri. Pelanggaran terhadap garis sempadan dapat dilihat dengan masih banyaknya bangunan yang terdapat di pinggir jalan yang kondisinya berada tepat ditepi jalan, di bibir sungai atau irigasi. Kondisi ini akan berpengaruh pada tingkat keamanan dan kenyamanan masyarakat itu sendiri.

Pelanggaran terhadap rencana peruntukan lahan dimaksud adalah pelanggaran terhadap rencana peruntukan permukiman yang terealisasi untuk kegiatan perdagangan dan jasa, gudang, kantor dan lain-lain. Berdasarkan data dan Dinas Tata Ruang dan Kebersihan Kota Payakumbuh berkaitan dengan pelanggaran pemanfaatan tata ruang di Kota Payakumbuh dalam tahun terakhir, yakni tahun 2015 ada sejumlah 425 buah bangunan yang melanggar pemanfaatan ruang dengan pemberian Surat Pemberitahuan Penghentian Pelaksanaan Pekerjaan Bangunan (SP4B). Untuk bangunan yang dibangun sesuai dengan pemanfaatan ruang Kota Payakumbuh dan bangunan tersebut dilengkapi dengan IMB, selama tahun 2015 ada sejumlah 473 buah bangunan yang tertib tata ruang. Sehingga jika diperbandingkan antara bangunan yang melanggar tata ruang dan bangunan yang tertib tata ruang selama satu tahun terakhir (tahun 2015) masih banyak bangunan yang masih melanggar tata ruang di Kota Payakumbuh.

Melihat kenyataan bahwa pelaksanaan IMB di Kota Payakumbuh belum optimal dengan segala permasalahannya. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan Izin Mendirikan Bangunan di Kota Payakumbuh dan Mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat, maka penulis mengambil tesis tentang **“Peran Serta Masyarakat dalam Peraturan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Di Kota Payakumbuh”**.

B. Perumusan Masalah

Secara garis besar permasalahan-permasalahan yang melatarbelakangi pentingnya studi ini karena adanya fenomena bahwa walaupun telah dilaksanakan pemberlakuan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dalam pengendalian dan pemanfaatan ruang masih terjadi pelanggaran berkaitan dengan penataan ruang dan peraturan IMB. Berdasarkan pengamatan dan keterangan dari beberapa pihak, bahwa pelaksanaan IMB sebagai alat pengendali penataan ruang khususnya di Kota Payakumbuh menghadapi banyak masalah. Masalah tersebut diantaranya masih banyaknya bangunan yang tidak memiliki IMB, bangunan melanggar ketentuan Garis Sempadan, bangunan yang beralih fungsi dan kegiatan merubah atau menambah bangunan yang tidak dimintakan izin. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat ditarik satu rumusan masalah, bahwa pelaksanaan peraturan IMB sebagai alat pengendali dan pemanfaatan ruang di Kota Payakumbuh masih menghadapi banyak masalah, yaitu tingkat partisipasi masyarakat atau tingkat kepatuhan masyarakat terhadap peraturan IMB masih rendah, sehingga mengakibatkan kota berkembang kurang sesuai dengan perencanaan yang ada serta terkesan kurang teratur dan rawan dari segi keamanan maupun kesehatan.

Kondisi ini apabila dibiarkan akan berdampak negatif terhadap penataan ruang, seperti tidak terpenuhinya standar kesehatan, keamanan, kenyamanan dan keserasian dari segi arsitektur maupun menurunnya kualitas lingkungan. Oleh karena itu untuk tertib pemanfaatan ruang di Kota Payakumbuh kedepan, menarik diadakan studi untuk mengetahui sejauh manakah peran serta masyarakat terhadap pelaksanaan peraturan izin mendirikan bangunan di kota payakumbuh.

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah pelaksanaan perizinan mendirikan Bangunan di Kota Payakumbuh?
2. Bagaimana kepesertaan masyarakat dalam Izin Mendirikan Bangunan (IMB)?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang diinginkan terhadap penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan perizinan bangunan, dan mengetahui bagaimana kepesertaan masyarakat dalam Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Sehingga lebih lanjut akan dapat ditentukan strategi yang tepat dalam upaya meningkatkan efektivitas IMB baik sebagai salah satu alat pengendali penataan ruang, dengan menggunakan cara sebagai berikut :

1. Mendeskripsikan pelaksanaan perizinan mendirikan bangunan di Kota Payakumbuh.
2. Mendeskripsikan kepesertaan masyarakat dalam Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

D . Manfaat Penelitian

Ada 2 (dua) manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini yaitu manfaat secara akademik dan manfaat praktis. Adapun manfaat secara akademik penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan terutama dibidang Otonomi Daerah dan Pelayan Publik, dan manfaat Praktis yang diperoleh dari penelitian ini adalah memberikan gambaran tentang efektivitas penerapan IMB dalam rangka mewujudkan tertib penataan ruang, khususnya dilihat dan aspek peran serta masyarakat dan sebagai salah satu sumbang saran atau masukan bagi upaya peningkatan efektivitas penerapan IMB di Kota Payakumbuh.