

---

# Tinjauan Yuridis terhadap Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (Studi Kasus di Kota Yogyakarta)

Moh. Hasyim

## Abstract

*The implementation of the area usage control in Yogyakarta City territory is still ineffective. This caused by the lack of institution. Which spectically perform integrated and comprehensive area control fuction inform of supervision and arragement and in implementing supervision toward Local Regulation No 5 1988 implementation about Built Permit for Buildings (Ijin Membangun Bangunan/IMBB) and usage Permit of Buildings. City Order Office only focused on the availability of IMBB by party who intended to build certain building and the appopriateness of the building according criteria provided by IMBB.*

## Pendahuluan

Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (disingkat UUPLH) menyatakan bahwa lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

Berdasarkan pengertian tersebut, jelas bahwa antara manusia serta makhluk hidup lainnya di satu pihak yang merupakan *biotic community* dan ruang serta segala benda (materi) yang ada di lain pihak yang merupakan *abiotic community* adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Kesatuan antara suatu daerah tertentu (*abi-*

*otic community*) dengan suatu komposisi organisme hidup (*biotic community*) yang tinggal di dalamnya yang antara keduanya terjalin suatu interaksi yang harmonis dan stabil, terutama dalam jalinan bentuk-bentuk sumber energi kehidupan itu disebut sebagai "ekosistem".<sup>1</sup>

Di antara populasi, yaitu kumpulan individu suatu spesies organisme hidup yang sama yang terdapat dalam ekosistem, manusia yang merupakan bagian dari ekosistem adalah populasi yang paling sempurna konstruksinya karena diberi anugerah oleh Tuhan berupa akal dan budi di samping hasrat untuk memenuhi keinginan-keinginan hidup manusiawinya. Dengan kelebihan-kelebihan atas populasi yang lain

---

<sup>1</sup>Koesnadi Hardjosoemantri. *Hukum Tata Lingkungan* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999), hlm. 2-3.

ini, manusia mengemban tugas dan kewajiban untuk mengatur adanya keselarasan dan keseimbangan antara keseluruhan komponen ekosistem, baik ekosistem alamiah maupun ekosistem buatan.<sup>2</sup> Manusia boleh saja memanfaatkan sumber daya alam, akan tetapi ia tetap harus menjaga kelestarian fungsinya agar ekosistem tetap berjalan secara stabil dan seimbang.

Agar manusia tetap konsisten menjalankan tugas dan kewajibannya tersebut, maka diperlukanlah perangkat hukum yang mengaturnya. Dalam kaitan ini, selain dikeluarkan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Lingkungan Hidup (UULH) yang telah dicabut dengan UUPH, juga telah dikeluarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disingkat UUPR) pada tanggal 13 Oktober 1992. Sebelum dikeluarkannya UUPR, peraturan perundang-undangan di bidang penataan ruang yang pertama kali dikeluarkan adalah *Stadsvormingsordonantie/SVO*, yakni Ordonansi Pembentukan Kota, yang mulai berlaku pada tanggal 23 Juli 1948. SVO ini dijabarkan lebih lanjut oleh *Stadsvormingsverordening (Stbl. 1949 No. 40)/SVV* yang ditetapkan pada tanggal 27 Juni 1949.<sup>3</sup> Dengan dikeluarkannya UUPR ini, maka SVO dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pasal 1 butir 3 UUPR menyatakan bahwa penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang, sedangkan Pasal 3 UUPR menegaskan tujuan penataan ruang, yaitu:

1. terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional;
2. terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budidaya;
3. tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk:
  - a. mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera;
  - b. mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia;
  - c. meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
  - d. mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan;
  - e. mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Akan tetapi, dalam kenyataannya banyak ditemukan indikasi adanya penyimpangan berupa pemanfaatan ruang yang tidak sesuai atau menyimpang dari tata ruang yang telah ditetapkan sebelumnya, atau implementasi penataan ruang yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tujuan penataan ruang tersebut

---

<sup>2</sup>*Ibid.*, hlm. 5.

<sup>3</sup>*Ibid.*, hlm.123-133.

---

menjadi tidak tercapai. Di Jakarta misalnya, pada diskusi dalam rangka Musyawarah Daerah VI 2000 Ikatan Arsitek DKI Jakarta yang diselenggarakan pada Jum'at, 3 November 2000 di Jakarta Design Centre, dikemukakan,<sup>4</sup> bahwa Pemerintah daerah DKI Jakarta menata dan mengembangkan kota secara tidak matang dan tanpa melibatkan unsur masyarakat dan arsitektur. Akibatnya, dari tahun ke tahun, sebelum rencana umum tata ruang (RUTR) yang direncanakan terealisasi dengan baik, sudah diganti dengan RUTR yang baru, seperti yang terjadi pada RUTR tahun 1985 yang menurut rencana berakhir tahun 2005, ternyata telah diperbaiki dan diganti dengan RUTR tahun 2000 sampai dengan 2010. Setiap perubahan tidak pernah menyelesaikan masalah perkotaan secara baik, bahkan pengembangan kota malah terkesan semakin mundur, sehingga membuat wajah Ibukota kian semrawut.

Kasus banjir besar yang melanda Jakarta awal 2002 yang lalu juga banyak diakibatkan oleh karena dilakukannya pelanggaran oleh berbagai pihak terhadap kebijakan pemerintah mengenai tata ruang kawasan Puncak, terutama yang diatur dalam Peraturan Presiden No. 13 tahun 1963 tentang Penertiban Pembangunan di kawasan Puncak yang disempurnakan dengan Keputusan Presiden No. 48 Tahun 1983 yang dalam perkembangannya Keppres inipun

diperbaharui dengan Keppres No. 79 Tahun 1985 tentang Penetapan Rencana Umum Tata Ruang Kawasan Puncak.<sup>5</sup>

Demikian halnya yang terjadi di Yogyakarta. Belakangan ini muncul beberapa persoalan yang berkaitan dengan penataan ruang. Pada bulan November 2000 yang lalu misalnya, banyak dipersoalkan tentang Izin Mendirikan Bangun-bangunan (IMBB) yang diberikan Pemerintah Kota Yogyakarta kepada PT Ramayana Lestari Sentosa yang telah membangun sebuah toserba cukup besar di Jl. Ahmad Yani. Persoalan yang diperdebatkan adalah ketiadaan lahan parkir Toserba Ramayana tersebut.<sup>6</sup> Contoh lain adalah, adanya penilaian dari Kepala DLLAJ Kota Yogyakarta bahwa sub terminal Terban salah *lay out*. Menurutnya, seharusnya kantor sub terminal membujur dari barat ke timur, bukan dari utara ke selatan. Hal ini membuat kendaraan enggan parkir di sisi barat, sehingga meluber sampai luar.<sup>7</sup>

Oleh karenanya, maka pengendalian pemanfaatan ruang —sebagai salah satu bagian dari penataan ruang sebagaimana disebutkan di atas— menjadi demikian strategis dan penting posisinya untuk menghindari terjadinya banyak penyimpangan sehingga dengan demikian tujuan penataan ruang akan dapat dicapai. Tentu saja, pengendalian pemanfaatan ruang ini akan berhasil apabila dilakukan sesuai

---

<sup>4</sup>Kompas, 4 November 2000.

<sup>5</sup>M. Daud Silalahi, "Analisa Dampak Lingkungan dan Implementasi Kebijakan Pembangunan terhadap Persoalan Tata Ruang", Makalah disampaikan pada *Seminar Nasional Pengaturan Hukum Mengenai Korban Bencana Alam Akibat Banjir, Tanah Longsor dan Letusan Gunung Berapi*, Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII bekerja sama dengan JICA di Yogyakarta, tanggal 18 April 2002, hlm. 3-6

<sup>6</sup>Kedaulatan Rakyat. 22 dan 24 November 2000.

<sup>7</sup>Kedaulatan Rakyat. 16 Februari 2001.

dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **Bentuk-bentuk Pengendalian Pemanfaatan Ruang Wilayah Kota Yogyakarta**

Pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah Kota Yogyakarta diatur dalam beberapa pasal dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum penataan ruang, yaitu: UUPR, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang di Daerah dan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta No. 6 Tahun 1994 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) Yogyakarta Tahun 1994-2004.

Dalam UUPR, pengendalian pemanfaatan ruang diatur dalam Pasal 17 dan 18. Pasal 17 menyatakan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang diselenggarakan melalui kegiatan pengawasan dan penertiban terhadap pemanfaatan ruang. Selanjutnya, Pasal 18 memuat pengaturan bahwa:

1. Pengawasan terhadap pemanfaatan ruang diselenggarakan dalam bentuk pelaporan, pemantauan, dan evaluasi.
2. Penertiban terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang diselenggarakan dalam bentuk penerbitan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1998, pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang diatur dalam Bab VII, Pasal 16, 17 dan 18. Pasal 16 yang memuat beberapa ketentuan bahwa:

1. Pengendalian pemanfaatan ruang diselenggarakan dengan cara:
  - a. melaporkan pelaksanaan pemanfaatan ruang;
  - b. memantau perubahan pemanfaatan ruang;
  - c. mengevaluasi konsistensi pelaksanaan rencana tata ruang; dan
  - d. memberikan sanksi hukum atas pelanggaran terhadap pemanfaatan ruang.

2. Pengendalian pemanfaatan ruang tersebut dilakukan melalui kegiatan pengawasan dan penertiban pemanfaatan ruang.

Pengendalian pemanfaatan ruang melalui kegiatan pengawasan lebih lanjut diatur dalam Pasal 17 yang memuat 5 poin ketentuan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan pengawasan terhadap pemanfaatan ruang dilakukan melalui kegiatan pelaporan, pemantauan dan evaluasi.
2. Hasil pengawasan pemanfaatan ruang berupa temuan penyimpangan.
3. Kepala Daerah Wajib menyiapkan langkah-langkah tindak lanjut untuk pemeriksaan dan penyidikan atas penyimpangan terhadap pemanfaatan ruang.
4. Gubernur menyiapkan langkah-langkah tindakan pemeriksaan dan penyidikan tersebut berdasarkan hasil evaluasi penyimpangan melalui peninjauan lapangan pada lokasi secara koordinatif dan terpadu.
5. Bupati/Walikota menyiapkan langkah-langkah tindak lanjut untuk pemeriksaan dan penyidikan tersebut berdasarkan hasil evaluasi

---

penyimpangan dan melalui peninjauan lapangan pada lokasi secara koordinatif dan terpadu serta masukan dari Gubernur.

Pengendalian pemanfaatan ruang melalui kegiatan penertiban selanjutnya diatur dalam Pasal 18 dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

1. Penertiban pemanfaatan ruang di wilayah Kabupten/Kotamadya Dati II dilakukan melalui penertiban langsung dan penertiban tidak langsung.
2. Penertiban langsung tersebut dilaksanakan melalui pemberian sanksi administratif, sanksi pidana, dan sanksi perdata.
3. Penertiban tidak langsung tersebut dilaksanakan antara lain melalui:
  - a. pengenaan kebijaksanaan pajak/retribusi,
  - b. pembatasan pengadaan prasarana dan sarana,
  - c. penolakan pemberian perizinan pembangunan.

Dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta No. 6 Tahun 1994 yang khusus mengatur RUTRK Yogyakarta Tahun 1994-2004, pengendalian pemanfaatan ruang wilayah Kota Yogyakarta diatur dalam Bab III, Paragraf 3, Pasal 105 dan 106. Sebagaimana diatur dalam UUPR maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1998, Pasal 105 menyatakan bahwa pengendalian pemanfaatan RUTRK Yogyakarta diselenggarakan melalui perizinan dan pengawasan. Hal ini lebih lanjut diatur dalam Pasal 106 yang memuat pengaturan sebagai berikut:

1. Pengendalian pemanfaatan RUTRK Yogyakarta dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
2. Perizinan sebagai bentuk kegiatan pengendalian pemanfaatan RUTRK Yogyakarta dilaksanakan Kepala Daerah, melalui unit kerja yang berwenang dalam bentuk pelaporan, pemantauan dan evaluasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Pengawasan terhadap pemanfaatan ruang yang menyimpang dari rencana dilakukan dengan kegiatan penertiban.
4. Penertiban tersebut dilaksanakan oleh Kepala Daerah dengan menugaskan unit kerja yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Apabila ketiga peraturan perundang-undangan tersebut diperbandingkan pengaturan masing-masing mengenai pengendalian pemanfaatan ruang, maka akan terlihat hal-hal sebagai berikut:

1. Dalam UUPR disebutkan 2 bentuk kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang, yakni pengawasan dan penertiban terhadap pemanfaatan ruang. Pengawasan terhadap pemanfaatan ruang dilakukan dalam bentuk pelaporan, pemantauan dan evaluasi, sedangkan penertiban terhadap pemanfaatan ruang dilaksanakan dalam bentuk pemberian sanksi, dalam penjelasan Pasal 18 ayat (2) disebutkan 3 macam sanksi, yaitu sanksi administrasi, sanksi pidana dan sanksi perdata. Namun demikian, dalam penjelasan Pasal 17 disebutkan bahwa di wilayah Kabupaten/Kotamadya daerah Tingkat II penyelenggaraan pengendalian

pemanfaatan ruang selain melalui kegiatan pengawasan dan penertiban, juga meliputi mekanisme perizinan. Jadi, terdapat 3 macam kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kotamadya Daerah Tingkat II, yaitu pengawasan, penertiban dan perizinan.

2. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 1998 disebutkan adanya dua bentuk kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang. Pertama, pengawasan terhadap pemanfaatan ruang yang dilakukan melalui kegiatan pelaporan, pemantauan dan evaluasi. Kedua, penertiban pemanfaatan ruang, yang terdiri dari dua macam penertiban, yaitu penertiban langsung yang dilaksanakan melalui pemberian sanksi administratif, sanksi pidana dan sanksi perdata, dan penertiban tidak langsung yang dilaksanakan melalui pengenaan kebijaksanaan pajak/retribusi, pembatasan pengadaan prasarana dan sarana dan penolakan pemberian perizinan pembangunan.
3. Dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta No. 6 Tahun 1994 disebutkan adanya 2 macam kegiatan pengendalian pemanfaatan RUTRK Yogyakarta, yaitu perizinan dan pengawasan. Pengawasan terhadap pemanfaatan ruang yang menyimpang dari rencana dilakukan dengan kegiatan penertiban. Dengan demikian, terdapat 3 macam kegiatan, yaitu perizinan, pengawasan dan penertiban apabila dalam pengawasan terdapat penyimpangan. Ketiga macam kegiatan ini juga disebutkan dalam UUPR. Hanya saja, dalam UUPR disebutkan bahwa

pengawasan terhadap pemanfaatan ruang diselenggarakan dalam bentuk pelaporan, pemantauan, dan evaluasi (Pasal 18 ayat (1)), sedangkan dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta No. 6 Tahun 1994 disebutkan bahwa pelaporan, pemantauan, dan evaluasi adalah bentuk-bentuk kegiatan perizinan (Pasal 106 ayat (2)).

Dalam menyikapi perbedaan pengaturan dalam dua peraturan tersebut —UUPR dan Perda—, penulis berpegang pada asas hukum yang berbunyi: *lex superior derogat legi inferiori*, yang berarti bahwa peraturan hukum yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan hukum yang lebih rendah manakala terjadi konflik antara keduanya. Oleh karena jelas UUPR lebih tinggi derajatnya daripada Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta No. 6 Tahun 1994, maka dalam membahas pelaksanaan pemanfaatan ruang terhadap RUTRK Yogyakarta ini, penulis menggunakan urutan yang disebutkan dalam UUPR, yaitu pengawasan, penertiban dan perizinan dalam uraian berikut ini, walaupun tetap menggunakan perda tersebut sebagai landasan hukum.

### **Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Wilayah Kota Yogyakarta Melalui Bentuk Pengawasan**

Dalam Pasal 106 Perda Yogyakarta No. 6 Tahun 1994 hanya diatur bahwa pengawasan terhadap pemanfaatan ruang sebagai salah satu bentuk pengendalian pemanfaatan RUTRK Yogyakarta dilakukan oleh Pemerintah Daerah, tanpa menyebut instansi tertentu. Kiranya jelas bahwa Pemerintah Kota Yogyakarta dipimpin oleh seorang Walikota.

---

Akan tetapi, dalam menjalankan roda pemerintahan, tentu saja Walikota dibantu oleh alat perlengkapan pemerintah daerah, seperti dinas, badan, bagian dan sebagainya, sehingga diperlukan kejelasan kelembagaan yang secara langsung melakukan kegiatan pengawasan.

Dengan mendasarkan pada berbagai peraturan perundang-undangan di bidang penataan ruang, terutama Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 1998 dan Perda Kotamadya DATI II Yogyakarta No. 5 Tahun 1991, terdapat beberapa instansi pemerintah yang memiliki kewenangan atau setidaknya terkait dengan persoalan ini, yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Tingkat II Yogyakarta dan Dinas Tata Kota Tingkat II Yogyakarta. Oleh karenanya, maka data dalam tulisan ini antara lain diperoleh dari kedua instansi tersebut.

#### 1. Pengawasan yang Dilakukan Bappeda Tingkat II Yogyakarta

Bappeda Yogyakarta dibentuk dengan dasar Keppres Nomor 27 Tahun 1980 tentang Pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 185 Tahun 1980 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat I dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat II, Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1984 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta dan Keputusan Walikotaamadya Kepala Daerah Tingkat II

Yogyakarta Nomor 080/KD/1985 tentang Susunan Kepegawaian/Formasi, Jenjang Kepangkatan dan Jabatan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta.

Menurut beberapa peraturan perundang-undangan tersebut, Bappeda Tingkat II mempunyai tugas membantu Walikotaamadya Kepala daerah Tingkat II dalam menentukan kebijaksanaan di bidang perencanaan pembangunan di Daerah Tingkat II serta penilaian atas pelaksanaannya. Untuk dapat melakukan penilaian terhadap pelaksanaan perencanaan pembangunan yang telah digariskan, termasuk dalam hal ini adalah rencana tata ruang wilayah kota, maka perlu dilakukan kegiatan pengawasan. Namun demikian, dalam praktiknya hal itu tidak dilakukan. Berdasarkan hasil wawancara yang penulis lakukan,<sup>8</sup> dapat diketahui bahwa Bappeda tidak melakukan kegiatan pengawasan baik terhadap pelaksanaan perencanaan pembangunan, maupun terhadap penataan ruang sebagai salah satu bentuk pengendalian pemanfaatan ruang yang menurut Pasal 17 UUPR pengawasan dimaksud diselenggarakan dalam bentuk pelaporan, pemantauan dan evaluasi. Hal ini, menurut keterangan narasumber, disebabkan oleh karena Bappeda bukan merupakan instansi teknis, sehingga tidak melakukan kegiatan di lapangan, termasuk pengawasan. Dengan tidak dilakukannya pengawasan ini, maka tidak ada pelaporan, pemantauan dan evaluasi sebagai bentuk penyelenggaraan pengawasan.

---

<sup>8</sup>Wawancara dilakukan dengan Kepala Bidang Fisik dan Prasarana Bappeda Tingkat II Yogyakarta, Ir. Eko Suryo, Maret 2001.

Menurut penjelasan narasumber,<sup>9</sup> yang dilakukan Bappeda adalah pengendalian secara makro dalam bentuk pengambilan kebijakan yang bersifat strategis. Lebih lanjut kegiatan ini dilakukan oleh Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKPRD) Kota Yogyakarta. Kebijakan yang dirumuskan oleh tim ini adalah sebagai berikut:<sup>10</sup>

- a. Dalam penataan ruang kota Yogyakarta pengembangannya difungsikan sebagai pusat pelayanan kota dan perkotaan. Selain itu diperlukan langkah-langkah formulasi dari beberapa yang bersifat pelayanan informasi menuju ke pelayanan formal.
- b. Penempatan berbagai kegiatan pada ruang di kota Yogyakarta dipertimbangkan berdasarkan konsep Pangeran Mangkubumi tahun 1755, skala kegiatan, kawasan yang ditetapkan, serta aspek lingkungan menuju terwujudnya struktur tata ruang yang mantap.
- c. Peningkatan kualitas ruang menuju Yogyakarta Berhati Nyaman dicapai dengan memantapkan predikat dan fungsi kota untuk mewujudkan:
  - 1) Predikat kota dengan mengusahakan proses pelestarian dalam arti bentuk, ciri, citra dan sifatnya.
  - 2) Fungsi kota dengan mengusahakan peningkatan prasarana dan sarana yang menunjang pelayanan kota dan perkotaan.
- d. Pemerataan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan di dalam wilayah kota Yogyakarta dicapai dengan cara mendorong pemerataan pertumbuhan pelayanan skala perkotaan yang didukung sistem dan kualitas prasarana transportasi.
- e. Dalam peningkatan kualitas ruang kawasan tetap ditekankan dengan keberadaan perkampungan sebagai tempat tinggal, tempat kerja dan sumber produksi, selain itu juga dalam rangka memformalkan status hak penguasaan dan penggunaan tanahnya.
- f. Pengembangan dan peningkatan kualitas pertumbuhan di daerah perbatasan secara satu manajemen yang dilaksanakan melalui kerjasama antar kota/kabupaten.
- g. Pengembangan dan peningkatan prasarana dan sarana kota secara terpadu melalui program P3KT.
- h. Kebijaksanaan penggunaan tanah dan pemanfaatan tanah akan dikaitkan dengan Rencana Kota Yogyakarta.
- i. Guna menjamin terlaksananya tertib hukum pertanahan serta kepastian hak atas tanah, kegiatan pengurusan hak atas tanah, pendaftaran tanah serta penerbitan

---

<sup>9</sup>*Ibid.*

<sup>10</sup>Laporan Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKPRD) Kota Yogyakarta. Bappeda Kota Yogyakarta. 2000, hlm. 10-19.

---



---

dan pemberian sertifikat tanah akan disederhanakan dan ditingkatkan secara terpadu dengan kegiatan tata guna tanah dan penguasaan sampai akhir Repelita VI dapat ditingkatkan.

Berkaitan dengan evaluasi pemanfaatan ruang ini, kiranya perlu juga dikemukakan pandangan akademisi. John L. Taylor dan David G. William<sup>11</sup> yang mengkritik tradisi arsitektural dan rekayasa di dalam perencanaan kota sebagaimana yang dianut di dalam rencana tata ruang kota di seluruh Indonesia, yaitu:

a. Menekankan pada *long-term plan*

Sebagaimana rencana tata ruang di Indonesia —seperti telah disinggung dalam Bab II—, RUTRK Yogyakarta diasumsikan untuk jangka waktu 10 (sepuluh) tahun, yaitu dari tahun 1994-2004. Akan tetapi, tidak ada tolok ukur bagaimana cara mengevaluasi RUTRK tersebut dan sampai kapan harus dievaluasi. Dalam Perda No 6 Tahun 1994 hanya disebutkan bahwa RUTRK harus dievaluasi selambat-lambatnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun. Dalam praktiknya, menurut wawancara yang penulis lakukan,<sup>12</sup> memang Perda No 6 Tahun 1994 tersebut pernah dievaluasi, namun demikian, hasil evaluasi tersebut mengarah pada tidak adanya perubahan terhadap RUTRK tersebut.

b. *Product vs process*

Pendekatan tradisional melihat rencana tata ruang sebagai cetak biru yang statis atau peta yang menekankan rencana sebagai sebuah produk daripada sebagai sebuah proses dinamis. Seorang arsitek biasanya memetakan rencana penggunaan lahan dengan metode linier.

c. Menekankan pada aspek fisik

Rencana tata ruang, termasuk RUTRK Kota Yogyakarta biasanya membatasi pada ruang lingkup tata guna tanah, sirkulasi, infrastruktur fisik seperti air, sanitasi dan drainase yang kesemuanya dipetakan. Sebaliknya, analisis dan proyeksi ekonomi, demografis dan elemen sosial lainnya tidak dimasukkan dalam pembuatan asumsi. Seharusnya, proyeksi demografis dapat digunakan untuk membuat estimasi kebutuhan rumah, kepadatan dan lapangan kerja.

d. Tidak ada kualitas strategis

Setiap rencana tata ruang biasanya merupakan rencana *zoning* dan *land use* dan sangat tidak memadai untuk menjawab isu-isu lapangan kerja, proyeksi kegiatan ekonomi atau kebutuhan perumahan.

e. Tidak ada interaksi dengan *user*

Walaupun dalam UUPR masyarakat mempunyai kesempatan untuk berpartisipasi

---

<sup>11</sup>Sebagaimana dikutip oleh Ahmad Nurmandi, "Peran Masyarakat dan Pihak Swasta dalam Implementasi Rencana Tata Ruang Kota Yogyakarta", Makalah dalam *Diskusi Panel*, Diselenggarakan oleh Pusat Kajian dan Kebijakan Manajemen Publik (PKKMP) Fisipol Universitas Muhammadiyah Yogyakarta pada tanggal 27 Februari 2001, hlm. 3-4.

<sup>12</sup>Wawancara dilakukan dengan Kepala Bidang Fisik dan Prasarana Bappeda Tingkat II Yogyakarta, Ir. Eko Suryo, Maret 2001.

di dalam pembuatan rencana, namun keterlibatan masyarakat di dalam penyusunan rencana sangatlah sedikit. RUTRK banyak dikerjakan oleh konsultan yang menjadi rekanan pemerintah daerah.

## **2. Pengawasan yang Dilakukan Dinas Tata Kota Yogyakarta**

Dinas Tata Kota Yogyakarta dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Yogyakarta No. 6 Tahun 1989 Tanggal 23 Nopember 1989 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Tata Kota Yogyakarta yang kemudian disahkan oleh Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Keputusan Nomor: 56/KPTS/1990 tanggal 6 Februari 1990. Dinas Tata Kota adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah dalam bidang Perencanaan Teknis Ruang Kota dan Pengelolaan Ruang Kota. Dinas Tata Kota memiliki tugas pokok:

- a. Melaksanakan sebagian urusan Rumah Tangga Daerah dalam bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) dan Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK).
- b. Melaksanakan tugas pembantuan yang diserahkan oleh Kepala Daerah.
- c. Melaksanakan tugas-tugas lain yang berkaitan dengan bidangnya yang diberikan oleh Kepala Daerah.

Selain itu, Perda No. 5 Tahun 1988 tentang Ijin Mendirikan Bangun-bangunan(IMBB) dan Ijin Penggunaan Bangun-bangunan (IPBB) secara tegas dan eksplisit memberikan kewenangan kepada Dinas Tata Kota untuk mengeluarkan IMBB dan melakukan pengawasan terhadap pembangunan

bangunan baik yang menyangkut kewajiban memiliki IMBB terlebih dahulu, maupun yang berkaitan dengan kesesuaian antara gambar yang diajukan ketika mengurus IMBB. Dalam Perda Nomor 5 Tahun 1988, pengawasan terhadap aktivitas masyarakat dalam pekerjaan mendirikan bangun-bangunan terbatas pada 2 (dua) hal, yakni; (pertama), terhadap warga yang akan melakukan pekerjaan mendirikan bangun-bangunan yang terlebih dahulu telah memiliki IMB, sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 8, menyangkut penetapan garis sempadan serta ketinggian permukaan tanah pada persil tempat bangun-bangunan bersangkutan yang akan didirikan; (kedua), apabila menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya warga yang melakukan pekerjaan mendirikan bangun-bangunan tanpa terlebih dahulu memiliki IMB sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 50 huruf a.

Dengan demikian, pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Tata Kota bukan menyangkut pelaksanaan pemanfaatan ruang secara keseluruhan, akan tetapi hanya menyangkut salah satu aspek, yakni khusus menyangkut kewajiban memiliki IMBB dan penataan terhadapnya.

Untuk melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangan Dinas tata Kota tersebut, dalam struktur organisasi Dinas Tata Kota sebagaimana diatur dalam Perda No. 6 tahun 1989 terdapat. Seksi Perijinan dan Pengawasan. Dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya sebagaimana dimaksud pada Pasal 20 dan 21 Perda No. 6 Tahun 1989 tersebut, Seksi Perijinan dan Pengawasan dibantu oleh 2 Kepala Sub.Seksi, yaitu Sub. Seksi Perijinan dan Sub. Seksi Pengawasan. Dalam pelaksanaan tugasnya masing-masing Ka.

Sub. Seksi dibantu oleh 3 koordinator perijinan dan 9 petugas lapangan Perijinan. Adapun Sub Seksi Pengawasan dibantu oleh dua koordinator Pengawasan dan 7 petugas lapangan pengawasan.

Sub Seksi Pengawasan dalam melaksanakan tugas pada bulan Januari 2001 misalnya, telah melakukan pengawasan dan pemantauan langsung ke lapangan baik secara kewilayahan masing-masing petugas lapangan maupun secara terpadu. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya tersebut

telah melakukan pembinaan terhadap pelanggar Perda No. 5 Tahun 1988 yaitu melakukan kegiatan membangun tanpa memiliki IMBB sebanyak 66 pelanggar. Dari 66 pelanggar tersebut setelah diperingatkan dan diundang di Dinas Tata Kota telah mengajukan permohonan IMBB sebanyak 14 orang, sedangkan yang lainnya dalam proses peringatan dan undangan untuk datang di Dinas Tata Kota. Hasil selengkapnya terlihat dalam Tabel berikut:

**TABEL 1**  
**LAPORAN SUB SIE PENGAWASAN DINAS TATA KOTA YOGYAKARTA**  
**BULAN JANUARI 2001**

No	Kecamatan	Pem beri tahu an	Peringatan			Undangan			Datang	Tidak Datang	Menga jukan IMBB	IMBB JADI	Keterangan
			I	II	III	I	II	III					
1	Gondokusuman	4	4	-	-	3	-	-	2	1	-	-	Ambil formulir 2
2	Tegalrejo	7	4	-	-	3	-	-	3	-	1	-	Ambil formulir 3 Ambil
3	Jetis	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	formulir 1 Ambil
4	Gedongtengen	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	formulir - Ambil
5	Ngampilan	1	1	-	-	14	-	-	-	1	-	-	formulir - Ambil
6	Wirobrajan	4	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	formulir 4 Ambil
7	Danurejan	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	formulir - Ambil
8	Kraton	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	formulir 2 Ambil
9	Gondomanan	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	formulir - Ambil
10	Mantijeron	5	1	-	-	1	-	-	-	-	1	-	formulir 4 Ambil
11	Mergangsan	3	3	-	-	1	-	-	-	1	-	-	formulir - Ambil
12	Pakualaman	1	1	-	-	5	-	-	1	-	1	-	formulir - Ambil
13	Kotagede	5	5	-	-	11	-	-	5	-	-	-	formulir 5 Ambil
14	Umbulharjo	18	12	-	-	-	-	-	6	5	3	2	formulir 6

Sumber: Laporan Kegiatan Dinas Tata Kota Yogyakarta Bulan Januari 2001

Dalam upaya menindaklanjuti upaya pembinaan hasil temuan petugas lapangan pengawasan, Dinas Tata Kota telah membentuk Tim 10 dengan anggota staf Bag. Hukum dan dikoordinasi oleh Ka. Seksi Perijinan dan Pengawasan. Selain itu, sesuai kebijakan Dinas Tata Kota dalam melayani pengaduan masyarakat, pada Bulan Januari

2001 telah diterima pengaduan sebanyak 4 pengaduan dan dari 4 pengaduan tersebut setelah dikoordinasikan dan dimusyawarahkan di lapangan telah dapat diselesaikan 2 pengaduan. Sedang pengaduan yang lain masih dalam proses pengumpulan data.

Pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Tata Kota tersebut sesungguhnya masih kurang

memadai/maksimal atau dengan kata lain masih lemah, baik dilihat dari segi kualitas maupun kuantitas. Dari segi kualitas, berdasarkan wawancara yang penulis lakukan,<sup>13</sup> pengawasan dilakukan dengan cara petugas lapangan yang ditentukan sesuai dengan wilayah kerja masing-masing, mendatangi setiap kegiatan mendirikan bangunan yang sedang dikerjakan untuk menanyakan, apakah pendirian bangunan itu sudah dilengkapi dengan IMBB atau belum. Apabila belum, maka dilakukan tindakan seperti peringatan dan undangan agar segera mengurus IMBB. Dengan demikian, objek pengawasan hanyalah tertuju pada dimiliki tidaknya IMBB sebelum seseorang mendirikan bangunan. Terhadap hal-hal/peristiwa-peristiwa yang terjadi setelah itu, seperti perluasan bangunan, perubahan fungsi bangunan dan sebagainya

yang sangat penting dalam pengendalian pemanfaatan ruang justru tidak dilakukan pengawasan.

Dari segi kuantitas, masih banyak orang yang belum terjangkau pengawasan. Berdasarkan penelitian yang dilakukan pada tahun 1998, di mana penulis merupakan salah seorang anggota peneliti di dalamnya, diperoleh beberapa temuan antara lain bahwa pengawasan terhadap pembangunan perumahan yang dilakukan oleh aparat masih sangat lemah baik yang menyangkut kewajiban memiliki IMB terlebih dahulu maupun yang berkaitan dengan kesesuaian antara gambar yang diajukan ketika mengurus IMB dengan bangunan rumah yang dibangun.<sup>14</sup> Ini terlihat dalam tabel ini:

**TABEL 2**  
**PENGAWASAN YANG DILAKUKAN PETUGAS DARI DINAS TATA KOTA**  
**TERHADAP KEGIATAN PEMBANGUNAN RUMAH**

No.	Petugas melakukan pengecekan Ketika membangun rumah	pemah	tidak pernah
1.	Kecamatan Umbulharjo	16	78
2.	Kecamatan Mergangsan	31	51

Sumber: Hasil Penelitian Zairin Harahap DKK pada tahun 1998 tentang Penegakan Hukum terhadap Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kotamadya Yogyakarta.

---

<sup>13</sup>Wawancara dilakukan dengan Kepala Sub Seksi Pengawasan Dinas Tata Kota Yogyakarta pada Bulan Maret 2001.

<sup>14</sup>Zairin harahap, dkk, "Penegakan Hukum terhadap Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kotamadya Yogyakarta", *Hasil Penelitian*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta. 1998, hlm. 65-68.

---

---

Tabel 2 tersebut menunjukkan bahwa di Kecamatan Umbulharjo dari 100 (seratus) angket yang disebar, sebanyak 16 (enam belas) responden memberikan jawaban bahwa petugas melakukan pengecekan ketika mereka sedang membangun rumah, sedangkan 78 (tujuh puluh delapan) responden lainnya menjawab tidak. Sedangkan untuk Kecamatan Mergangsan, responden yang memberikan jawaban atas pertanyaan yang diajukan sebanyak 82 (delapan puluh tiga) orang. Dari jumlah ini, yang menyatakan diperiksa oleh petugas ketika sedang membangun rumah 31 orang, sedangkan 51 lainnya menjawab tidak pernah.

Sebagaimana tergambar dalam Tabel 2 tersebut, secara kuantitas, pengawasan yang dilakukan Dinas Tata Kota juga masih sangat rendah jangkauannya. Artinya, banyak kegiatan warga masyarakat untuk mendirikan bangunan yang luput dari pengawasan Dinas Tata Kota. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor seperti: keterbatasan jumlah petugas lapangan pengawasan dan sarana serta prasarana operasional (kendaraan).<sup>15</sup>

Demikian halnya secara kualitas, berdasarkan uraian di atas, jelas bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Tata Kota hanya mencakup kewajiban untuk memiliki IMB ketika sebelum mendirikan bangunan dan kesesuaian antara bangunan dengan gambar yang tertera dalam IMB. Persoalan yang menyangkut perubahan-perubahan yang terjadi setelah itu, seperti perluasan bangunan sehingga melanggar garis sempadan, perubahan fungsi bangunan dari tempat tinggal menjadi tempat usaha

misalnya dan sebagainya ternyata tidak menjadi objek pengawasan. Demikian halnya dengan pengawasan sebagai bentuk pengendalian terhadap pemanfaatan ruang secara umum —berdasarkan RUTRK dan RDTRK— juga tidak dilakukan oleh Dinas Tata Kota. Padahal, —sebagaimana dikemukakan di atas— hal itu juga tidak dilakukan oleh Bappeda.

### **Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Rencana Umum Tata Ruang Kota Yogyakarta Melalui Bentuk Penertiban**

UUPR memuat pengaturan bahwa penertiban sebagai salah satu bentuk pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan dengan pemberian sanksi, baik administratif, pidana dan perdata. Hanya saja, dalam UUPR tidak ditemukan ketentuan yang mengatur secara lebih rinci mengenai ketiga macam sanksi tersebut dan pengenaannya. Penjelasan Pasal 18 ayat (2) UUPR hanya menyatakan bahwa penerapan ketiga sanksi tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam Perda No. 6 Tahun 1994, pengaturan tentang pemberian sanksi terdapat dalam 2 Pasal, yaitu Pasal 109 yang mengatur ketentuan pidana dan Pasal 110 yang mengatur penyidikan.

Dalam Perda No 5 Tahun 1988 disebutkan adanya 2 jenis pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat, yaitu: membangun rumah tanpa terlebih dahulu memiliki IMB (melanggar Pasal 2 ayat (1)) dan membangun rumah tidak sesuai dengan gambar yang diajukan (melanggar Pasal 19 ayat (1)). Untuk

---

<sup>15</sup>Laporan Kegiatan dinas Tata Kota Yogyakarta Bulan Januari dan Februari 2001.

jenis pelanggaran yang pertama, sanksi yang dapat dijatuhkan berdasarkan ketentuan Pasal 48 ayat (1) adalah diancam pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp 50.000,- (lima puluh ribu rupiah). Oleh Perda Kota Yogyakarta No. 8 Tahun 2000 tentang Penyesuaian Istilah-istilah dan Ketentuan Pidana dalam Peraturan daerah Kota Yogyakarta dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sanksi ini dirubah sehingga menjadi: diancam pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 2.000.000,- (dua juta rupiah). Untuk jenis pelanggaran yang kedua, maka hukuman yang dapat dikenakan kepada pelanggar, berdasarkan Pasal 19 ayat (1) adalah bahwa Kepala Daerah dapat memerintahkan kepada pemiliknya untuk membongkar bangun-bangunan tersebut, sebagian atau seluruhnya atas beban resiko pemilik. Dalam Hukum Administrasi Negara, perintah pembongkaran rumah ini kiranya

dapat dikategorikan sebagai sanksi administrasi yang disebut paksaan pemerintahan (*Betuursdwang*). Dengan demikian, terdapat 2 macam sanksi yang dapat diberikan, yaitu sanksi pidana dan sanksi administrasi. Penjelasan Pasal 18 ayat (2) UUPR juga menyebut sanksi perdata, akan tetapi tidak ditemukan pengaturannya lebih lanjut.

Sebagaimana dikemukakan di depan, oleh karena Bappeda tidak melakukan kegiatan pengawasan secara langsung, maka sudah barang tentu juga tidak melakukan kegiatan penertiban berupa pemberian sanksi ini. Dengan demikian, di Yogyakarta, instansi yang memberikan sanksi adalah Dinas Tata Kota. Hanya saja, pemberian sanksi ini baru dilakukan setelah ditempuh berbagai langkah pembinaan seperti peringatan (3 kali), undangan (3 kali) dan penyelesaian oleh tim 10, sebagaimana tergambar dalam Tabel 1 dan 2 tersebut. Oleh karenanya, jumlah penjatuhan sanksi ini relatif sedikit, seperti terlihat dalam Tabel berikut:

**TABEL 3**  
**PENJATUHAN SANKSI ATAS PELANGGARAN IMB**

No.	Penjatuhan sanksi atas Membangun tanpa IMB atau Tidak sesuai dengan gambar	Pernah	Tidak pernah
1.	Kecamatan Umbulharjo	-	81
2.	Kecamatan Mergangsan	8	61

*Sumber* : Hasil Penelitian Zairin Harahap DKK pada tahun 1998 tentang Penegakan Hukum terhadap Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kotamadya Yogyakarta.

<sup>16</sup>Wawancara dilakukan dengan Moh. Sarjono, SH, Kasie Perijinan dan Pengawasan Dinas Tata Kota Yogyakarta pada bulan Maret 2001.

---

Data tersebut menunjukkan bahwa di Kecamatan Umbulharjo tidak ada responden yang pernah dikenakan sanksi atas pelanggaran peraturan daerah tersebut. Sedangkan di Kecamatan Mergangsan ada responden yang mengatakan pernah dikenakan sanksi, namun dibanding dengan jumlah responden yang menjawab tidak pernah menjadi sangat kecil sekali persentasenya.

Berdasarkan wawancara yang penulis lakukan,<sup>16</sup> dapat diketahui bahwa selama ini belum pernah terjadi penjatuhan sanksi melalui putusan pengadilan. Sebetulnya, beberapa waktu yang lalu, pernah terjadi suatu pelanggaran disidik oleh PPNS, namun akhirnya dihentikan di tingkat kejaksaan dengan alasan karena sudah kadaluwarsa. Namun demikian, saat ini terdapat pelanggaran yang akan diproses di pengadilan. Sebagaimana diungkapkan oleh Kepala Dinas Tata Kota Yogyakarta, Hermi Suparyati, pada wartawan di Balai Kota, Mamik Ernawati, pemilik sebuah bangunan yang hendak dijadikan losmen di Jalan Prof. Dr. Supomo 66 Kelurahan Warungboto Kecamatan Umbulharjo diajukan Dinas Tata Kota ke pengadilan setelah berulang kali diberi peringatan sejak awal 2000 lalu hingga berlanjut sampai 27 Februari 2001. Mamik dihadapkan ke meja hijau setelah ketahuan membangun tanpa izin, selain bangunan rumah berlantai dua tersebut ternyata konstruksinya juga tidak memenuhi syarat yang ditentukan.<sup>17</sup>

Kasus ini menunjukkan adanya peningkatan dalam pelaksanaan penertiban. Hanya saja, pelanggaran menjadi mengemuka setelah datang pengaduan dari seorang warga dan bukan murni inisiatif pihak Dinas Tata Kota. Dengan demikian, bagaimanapun juga kegiatan penertiban dalam bentuk pemberian sanksi, baik pidana maupun sanksi administrasi perlulah senantiasa ditingkatkan.

### **Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Rencana Ruang Wilayah Kota Yogyakarta Melalui Perizinan**

Penjelasan Pasal 17 UUPR memuat pengaturan bahwa di wilayah Kabupaten/Kotamadya DATI II, penyelenggaraan pengendalian pemanfaatan ruang selain melalui kegiatan pengawasan dan penertiban, juga meliputi mekanisme perizinan. Hanya saja, tidak ada pengaturan lebih lanjut tentang mekanisme perizinan ini. Perda No. 6 Tahun 1994 juga hanya menyebut mekanisme perizinan (dalam Pasal 105), tanpa pengaturan lebih lanjut. Lain halnya dengan Perda No. 5 Tahun 1991 yang menyebut 2 macam izin, yaitu Izin Peruntukan Lahan (Pasal 39) dan IMBB (Pasal 41). Menurut hasil wawancara penulis dengan salah seorang narasumber,<sup>18</sup> selama ini tidak ada peraturan yang jelas yang mengatur Izin Peruntukan Lahan, sehingga kadang-kadang tidak sepenuhnya dilaksanakan.

---

<sup>17</sup>Jawa Pos (Radar Yogya), 30 Maret 2001.

<sup>18</sup>Wawancara dilakukan dengan Endro Wibisono, Ka Sub Sie Rencana Detail Dinas Tata Kota Yogyakarta pada Bulan Maret 2001.

Oleh karena itu, maka berikut ini akan dikemukakan perizinan yang diberikan oleh Dinas Tata Kota, dalam hal ini dikerjakan oleh Sub Seksi Perijinan. Dalam upaya memberikan pelayanan kepada masyarakat Sub Seksi Perijinan telah memberikan informasi dan keterangan kepada masyarakat yang datang di Dinas Tata Kota untuk konsultasi tentang masalah permohonan IMBB.

Pada bulan Januari 2001 masyarakat yang mengajukan IMBB kepada Dinas Tata Kota melalui UPTSA sebanyak 60 permohonan, dari jumlah 60 permohonan tersebut yang masih dalam proses awal yaitu proses peninjauan administrasi yang dilakukan oleh Ka. Sub. Sie. Perijinan dan koordinator sebanyak 30 pemohon, dalam pencermatan teknis Tata Ruang dan kekuatan Konstruksi Fisik bangunannya yang dilakukan oleh Tim Terpadu sebanyak 1 permohonan.

Dari jumlah permohonan sebanyak 60 pemohon dilakukan penelitian terdapat 11 berkas permohonan yang harus dikoordinasikan karena terdapat beberapa masalah teknis dan persyaratan lingkungan yang harus diselesaikan, sehingga dari 11 berkas tersebut harus ditangguhkan proses sambil menunggu penyelesaian dari tindak lanjut hasil koordinasi, terhadap pemohon yang berkasnya terpaksa ditangguhkan telah diberikan surat penangguhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 Perda No. 5 Tahun 1988.

Dari jumlah permohonan sebanyak 60 pemohon tersebut di atas telah dapat diselesaikan prosesnya sebanyak 5 permohonan. Selain telah menyelesaikan 5 permohonan pada Bulan Januari 2001 juga telah menyelesaikan permohonan

sebelumnya sebanyak 97 permohonan. Berikut ini perinciannya:

Dalam pelaksanaan mekanisme perijinan ini, di lapangan muncul masalah-masalah yang dihadapi oleh Dinas Tata Kota, antara lain:

- a. Kurangnya kesadaran sebagian masyarakat pembangun sehingga mengajukan IMBB setelah mendapat peringatan dari Sub. Sie. Pengawasan sehingga mempersulit proses perijinannya.
- b. Sebagian masyarakat dalam mengajukan permohonan IMBB sering tidak memperhatikan persyaratan yang ditentukan (syarat tersebut terlampir dalam blanko permohonan yang harus diisi), sehingga mengakibatkan permohonan ditangguhkan karena menunggu kelengkapan persyaratan.
- c. Masih rendahnya kesadaran sebagian masyarakat tentang perlunya IMBB sehingga mempersulit petugas untuk memberikan pemahaman dan penjelasan tentang perlunya IMBB sehingga berakibat banyaknya pelanggaran.
- d. Banyak warga masyarakat yang belum memahami tugas dan fungsi Dinas Tata Kota sehingga banyak pengaduan yang masuk di dinas Tata Kota. Tetapi Dinas Tata Kota tidak dapat menindaklanjuti karena bukan kewenangannya.

Untuk mengatasi beberapa permasalahan tersebut, telah dilakukan uapaya-upaya untuk mengatasinya seperti:

- a. Koordinasi antara seksi dalam rangka menyelesaikan permohonan IMBB yang ditangguhkan sehingga dapat diambil kesimpulan langkah berikutnya sebanyak 3 (tiga) kali dalam seminggu.



- b. Memberikan bantuan berupa petunjuk teknis tentang persyaratan khususnya gambar rencana sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku.
- c. Mengundang pemohon untuk segera melengkapi permohonan sesuai ketentuan yang berlaku.
- d. Memberikan pembinaan kepada para pelanggar Perda No. 5 Tahun 1988 yaitu dengan diundang di Dinas Tata Kota untuk diberi penjelasan tentang Hak dan Kewajiban mengenai perlunya IMBB, apabila melakukan kegiatan membangun terhadap pelanggar yang sulit diberikan pembinaan penanganannya dilimpahkan kepada PPNS.

**TABEL 4**  
**REKAPITULASI PROSES PENYELESAIAN PERMOHONAN IMBB**  
**BULAN JANUARI 2001**

No.	Uraian	Jumlah	Keterangan
1.	Permohonan masuk	60	
2.	Dalam proses awal	8	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengukuran di proses lapangan dari pembuatan gambar situasi GS.</li> <li>2. Pembuatan konsep perhitungan retribusi oleh petugas lapangan</li> </ol>
3.	Koordinator dan Sub Sie Perijinan	14	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Pencermatan administrasi dan teknis serta pengecekan kembali perhitungan retribusi.</li> </ol>
4.	Proses Tim Terpadu	1	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Pencermatan Tata Ruang dan perhitungan konstruksi</li> <li>5. Dari 22 berkas telah diselesaikan 21 berkas.</li> </ol>
5.	Ka Sie Perijinan dan Pengawasan	16	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Dari 16 permohonan 5 permohonan telah selesai diproses 11 ditanggguhkan untuk di-koordinasikan penyelesaian masalahnya.</li> </ol>
6.	Proses TU	5	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Proses Penetapan</li> </ol>

Sumber: Laporan Kegiatan Dinas Tata Kota Yogyakarta Bulan Januari 2001.

## Simpulan

Pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah Kota Yogyakarta di Kota Yogyakarta masih belum memadai, dalam arti belum berjalan secara efektif. Kesimpulan ini didasarkan pada beberapa hal bahwa: Pertama, di Yogyakarta, tidak ada lembaga/instansi yang secara khusus melaksanakan pengendalian pemanfaatan ruang secara komprehensif dan integral dalam bentuk pengawasan dan penertiban. Kedua, dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda No 5 Tahun 1988 tentang Ijin Membangun Bangun-bangunan (IMBB) dan Ijin Penggunaan Bangun-bangunan, Dinas Tata Kota hanya memfokuskan pada dimiliki tidaknya IMBB oleh seseorang yang akan mendirikan bangunan dan sesuai tidaknya bangunan yang didirikan dengan gambar yang tertuang dalam IMBB. Dengan demikian, Dinas Tata Kota hanya melakukan pengawasan terhadap salah satu aspek saja dari rencana tata ruang dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan rencana tata ruang secara komprehensif. Pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Tata Kota itupun selama ini masih kurang efektif, antara lain karena keterbatasan personil (petugas lapangan) dan sarana (mobil) yang dimiliki Dinas Tata Kota. Ketiga, Dengan tidak dilakukannya pengawasan terhadap pemanfaatan ruang secara menyeluruh, maka tidak terdapat pemantauan, pelaporan dan evaluasi sebagai bentuk pengawasan. Keempat, pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang melalui penertiban dalam bentuk pemberian sanksi, baik pidana maupun administrasi, yang dilakukan oleh Dinas Tata Kota juga masih rendah. □

## Daftar Pustaka

- Ahmad Nurmandi. "Peran Masyarakat dan Pihak Swasta dalam Implementasi Rencana Tata Ruang Kota Yogyakarta", Makalah dalam *Diskusi Panel*, Diselenggarakan oleh Pusat Kajian dan Kebijakan Manajemen Publik (PKKMP) Fisipol Universitas Muhammadiyah Yogyakarta pada tanggal 27 Februari 2001.
- Arimbi H.P., Mas Ahmad Santosa. *Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan*. Jakarta:Wahana Lingkungan Hidup (WALHI).
- Aca Sugandhy. *Penataan Ruang Dalam Lingkungan Hidup..* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999.
- Koesnadi Hardjosoemantri. 1995. *Aspek Hukum Peranserta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1995.
- Koesnadi Hardjosoemantri. *Hukum Tata Lingkungan..* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999.
- Koesnadi Hardjosoemantri. *Hukum Perlindungan Lingkungan, Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*. Edisi Pertama. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1991.
- Laporan Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKPRD) Kota Yogyakarta. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Yogyakarta. 2000.

- M. Daud Silalahi. "Analisa Dampak Lingkungan dan Implementasi Kebijakan Pembangunan terhadap Persoalan Tata Ruang", Makalah disampaikan pada *Seminar Nasional Pengaturan Hukum Mengenai Korban Bencana Alam Akibat Banjir, Tanah Longsor dan Letusan Gunung Berapi*. Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII bekerja sama dengan JICA di Yogyakarta. tanggal 18 April 2002.
- Ni'matul Huda. "Koordinasi Antara Pemerintah daerah Tingkat II Kotamadya Yogyakarta dengan Keraton Yogyakarta dalam Penataan Ruang di Kotamadya Yogyakarta", *Laporan Hasil Penelitian*, Lembaga Penelitian Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1996.
- Rencana Detail Tata Ruang Kota Kotamadya Yogyakarta Tahun 1996-2006, Bahan Diskusi Seminar RDTRK Kotamadya DATI II Yogyakarta 1996-2006, Bappeda Kotamadya DATI II Yogyakarta, 1995.
- The World Commission on Environment and Development. *Hari Depan Kita Bersama*. Jakarta: Gramedia, 1988.
- Zairin Harahap, dkk. "Penegakan Hukum terhadap Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kotamadya Yogyakarta". *Hasil Penelitian*. Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998.
- Kompas*. 4 November 2000
- Kedaulatan Rakyat*. 16 Februari 2001
- Jawa Pos (Radar Yogya)*. 30 Maret 2001.
- Jawa Pos (Radar Yogya)*. 30 Maret 2001
- Kedaulatan Rakyat*. 22 dan 24 November 2000.
- Undang-Undang Nomor: 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Nomor: 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor: 8 Tahun 1998 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Di Daerah.
- Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor: 5 Tahun 1992 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor: 5 Tahun 1998 Tentang Ijin Membangun Bangun-Bangunan dan Ijin Penggunaan Bangun-Bangunan.
- Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor: 5 Tahun 1991 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta 1990-2010.
- Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor: 6 Tahun 1994 Tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota Yogyakarta Tahun 1994-2004.
- Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor: 8 Tahun 2000 Tentang Penyesuaian Istilah-Istilah dan Ketentuan Pidana Dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Dengan Undang-Undang Nomor: 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

