

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Masalah tempat tinggal (perumahan) menjadi permasalahan yang cukup serius pada kurun waktu ini akibat dari pesatnya pertumbuhan penduduk. Bagaimanapun pemerintah harus memperhatikan permasalahan ini karena menyangkut salah satu kebutuhan pokok masyarakat. Sedangkan perbandingan antara jumlah penduduk dengan lahan tanah yang tersedia semakin tidak seimbang. Oleh karena itulah pemerintah mengeluarkan peraturan tentang kepemilikan tanah sampai dengan proses pembangunannya. Hal ini dilakukan untuk mempermudah dalam merencanakan tata guna lahan.

Pendirian bangunan dengan fungsinya masing-masing seperti tempat tinggal, perkantoran, ataupun tempat usaha yang selalu bertambah dari tahun ke tahun seiring dengan pertumbuhannya jumlah penduduk menuntut adanya pengawasan agar tidak terjadi penyalahgunaan lahan dan mencegah timbulnya monopoli lahan. Selain itu adanya pergeseran lahan persawahan menjadi tempat usaha ataupun perumahan sehingga perlunya pengawasan dari pemerintah. Pengawasan tersebut dimaksudkan agar tercipta ketertiban, serta memberikan pedoman tata laksana pendirian, pembogkaran, perubahan bangunan. Salah satu pengawasan dari pemerintah adalah dalam bentuk izin yaitu mengeluarkan peraturan tentang izin mendirikan bangunan (IMB) sehingga apabila masyarakat akan melakukan pembangunan harus minta izin

melayani permohonan IMB yaitu BAPPEDA Bantul dalam hal ini ditangani oleh bagian fisik dan prasarana.

Tabel 1.1 Jumlah Bangunan di Kabupaten Bantul tahun 2002

No	Jenis Bangunan	Jumlah Bangunan
1.	Pasar	
	Pasar Desa	16
	Pasar pemerintah	29
	Pasar hewan	6
2.	Toko	367
3.	Kios	315
4.	Bank	
	Bank pemerintah	25
	Bank swasta	5
5.	Rumah sakit	
	RS negeri	1
	RS swasta	2
6.	Apotik	29
7.	Puskesmas	20
8.	Sarana pendidikan	
	SD negeri/swasta	459/66
	MIN	3
	MIS	32
	SLTP negeri/swasta	48/51
	MTsN	8
	MTsS	14
	SMU negeri/swasta	7/18
	MAN	3
	MAS	3
	SMK negeri/swasta	7/18
	SLB	12
	Perguruan tinggi	14
9.	Tempat tinggal	
	Permanen	140.220
	Semi permanen	42.426
	Kayu/papan	16.352
	Bambu dll	3.639
	Jumlah total	204.229

Sumber : BAPPEDA Kabupaten Bantul Tahun 2002

Kabupaten Bantul melingkupi 17 kecamatan Bantul, Sewon, Kasihan, Sedayu, Pajangan, Pandak, Srandakan, Sanden, Kretek, Bambang

terlebih dahulu pada pihak yang berwenang. Jika telah memperoleh surat izin, pembangunan bisa dilaksanakan namun harus sesuai dengan ketentuan dalam permohonan. Dengan demikian, IMB sangat penting dalam mengontrol pembangunan dan perkembangan jumlah bangunan.

Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah maka pengeluaran IMB ditangani langsung oleh pemerintah daerah masing-masing propinsi dan diupayakan seoptimal mungkin untuk menjamin kelancaran pembangunan. Pengeluaran IMB ini penting bagi pemerintah daerah dalam mengatur tata letak bangunan, penerbitan tata lokasi (tata ruang kota), konstruksi serta kenyamanan bangunan, tata lingkungan dan transportasi. Dan manfaat dari IMB kembali pada masyarakat terutama dalam hal legalitas bangunan yang dimilikinya. Artinya IMB memiliki kekuatan hukum. Apabila suatu saat bangunan tersebut terkena suatu proyek atau yang lain maka pemilik bangunan mendapatkan perlindungan atas bangunannya, misal berbentuk ganti rugi.

Menyadari pentingnya IMB tersebut pemerintah daerah kabupaten Bantul Daerah Istimewa Yogyakarta mengeluarkan Peraturan Daerah (PERDA) nomor 7 tahun 2002 tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Implementasi Perda nomor 7 tahun 2002 di Kabupaten Bantul diserahkan sepenuhnya kepada dinas Pekerjaan Umum (DPU) kabupaten bantul sub dinas TKTD (Tata Kota dan Tata Daerah) sesuai dengan apa yang tercantum dalam Perda tersebut. Namun ada instansi lain yang turut melancarkan kerja DPU dalam

lipuro, Pundang, Imogiri, jetis, Pleret, Piyungan, Banguntapan, dan Dlingo dengan 75 desa yang tercakup didalamnya. Jumlah penduduk yang mendiami kabupaten Bantul pada Desember 2001 tersebut tercatat sebanyak 782.959 jiwa. Penduduk rata-rata 0,8% per tahun. Pertambahan jumlah KK rata-rata 2,51% per tahun. Sedang banyaknya bangunan yang ada di kabupaten Bantul dapat dilihat dari tabel di atas.

Pada dasarnya seluruh jenis bangunan baik bangunan tempat tinggal, perkantoran maupun perusahaan harus memiliki IMB. Untuk mendapatkan IMB seorang pemohon harus mengikuti prosedur yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah yang dalam hal ini adalah kabupaten Bantul. Salah satu syarat untuk mendapatkan IMB adalah membayar retribusi.

Tabel 1.2 jumlah bangunan ber-IMB di kabupaten Bantul 2002-2005

No	TAHUN	IMB	
		Perumahan	Perusahaan
1	2002	723	20
2	2003	934	35
3	2004	638	30
4	2005	423	20
	Jumlah	2718	105

Sumber : DPU Kabupaten Bantul Tahun 2002-2005

Jumlah diatas menunjukkan bangunan di kabupaten Bantul yang memiliki IMB, Jika diprosentasikan maka jumlah bangunan yang ber-IMB di kabupaten Bantul prosentasenya sangat kecil adalah 1,44% dari seluruh bangunan yang berjumlah 204.229 bangunan. Hal ini menunjukkan prosentase yang sangat kecil untuk sebuah retribusi. Bangunan tersebut terbagi atas bangunan tempat tinggal, industri, perkantoran, rumah ibadah, sarana pendidikan dan beberapa pom bensin serta tower HP. Kenaikan dan

penurunan jumlah permohonan IMB seiring dengan perkembangan jumlah bangunan di Kabupaten Bantul.

Dari data diatas jumlah bangunan yang memiliki IMB mengalami penurunan setiap tahunnya karena masyarakat menganggap bahwa untuk memiliki IMB prosesnya berbelit-belit dan syarat-syarat untuk megajukan IMB cukup rumit sehingga masyarakat enggan untuk mencari IMB. Dari data yang diperoleh di atas merupakan bangunan yang sedang ataupun sudah membangun pada tahun 2002-2005.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian implementasi Perda nomor 7 tahun 2002 di kabupaten Bantul Yogyakarta.

#### **A. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang dikemukakan pada latar belakang masalah maka peneliti merumuskan permasalahannya sebagai berikut :

Bagaimanakah implementasi Perda nomor 7 tahun 2002 tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di kabupaten Bantul Yogyakarta?

#### **B. Tujuan Penelitian**

- 1 Untuk mengetahui implementasi Perda nomor 7 tahun 2002 tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di kabupaten Bantul Yogyakarta.
- 2 Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang muncul selama implementasi Perda nomor 7 tahun 2002.
- 3 Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan yang ada.

4. Untuk melengkapi syarat-syarat yang telah ditentukan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta guna memperoleh gelar sarjana dalam bidang Ilmu Pemerintahan.

#### D. Manfaat Penelitian

1. Dapat menambah pengetahuan peneliti dalam Implementasi PERDA nomor 7 tahun 2002 tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB).
2. Dapat bermanfaat sebagai bahan pertimbangan dan masukan bagi pihak pemerintah khususnya DPU (Dinas Pekerjaan Umum) dalam melanjutkan dan meningkatkan Implementasi peraturan tentang IMB.
3. Dapat memberikan sedikit sumbangan pemikiran bagi peneliti lain yang akan mengadakan penelitian yang berhubungan dengan IMB.

#### E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang dipergunakan di dalam melakukan penelitian sehingga kegiatan ini menjadi jelas, sistematis, dan ilmiah. Selain itu, penulis pun di sini memaparkan pula definisi dari Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan, Rencana Umum tata Ruang Kota Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Adapun defisininya sebagai berikut :

Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi,

*“Teori adalah Serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena social secara sistematika dengan cara merumuskan hubungan antara konsep”<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Masri Singarimbun dan SofyanvEffendi, *Metode Penelitian Sosial*.LP3ES,Jakarta,1983.hal 37

Sedangkan menurut Koentjoroningrat,

*“Teori merupakan Pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti di satu atau beberapa factor tertentu dalam masyarakat”*<sup>2</sup>

Berbeda dengan pendapat dari Sarlito Wirawan Sarwono, yang mengatakan bahwa *“teori merupakan serangkaian hipotesa atau proposisi yang saling berhubungan tentang suatu gejala atau fenomena atau sejumlah gejala”*<sup>3</sup>

Dari ketiga definisi diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa teori merupakan sarana pokok yang mengatakan hubungan sistematis antara fenomena social maupun alami yang hendak diteliti, sedangkan teori-teori yang digunakan tersebut sebagai dasar atau pijakan dalam penelitian yang penulis lakukan.

Definisi-definisi mengenai teori apabila kita hubungkan dengan kerangka dasar teori yang penulis gunakan yaitu mengenai hal implementasi kebijakan Perda nomor 7 tahun 2002 Tentang Izin Mendirikan bangunan. Maka lahirlah kerangka dasar teori sebagai berikut.

## 1. Kebijakan Publik

### a. Pengertian

Istilah kebijakan atau kebijaksanaan (policy) menurut Carl Friedrich adalah :

*“Suatu tindakan yang mengarahkan pada tujuan yang diusulkan oleh seorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehingga dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencari tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.”*<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Koentjoroningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997 hal, 9

<sup>3</sup> Sarlito W.S. *Teori-teori Psikologi Sosial*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995 hal 4

<sup>4</sup> Carl Friedrich, dalam Solikhin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan. Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bina Aksara, Jakarta 1997, hal 3

Sedangkan Irfan Islamy menambahkan bahwa:

*“Kebijakan publik adalah serangkainya tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat”.*<sup>5</sup>

Maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah *pilihan atau tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah*. Dan dalam konsep demokrasi modern, kebijakan negara (*publik*) tidaklah hanya berisi beberapa pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (*publik opinion*) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (*tercermin*) dalam kebijakan-kebijakan negara (*publik*). Setiap kebijakan negara harus berorientasi pada kepentingan publik (*publik interest*).

Bila dalam analisis *publik policy* tekanan pada perhitungan sebelum kebijakan itu dioperasionalkan, serta melihat bagaimana kebijakan itu dioperasikan serta melihat *outcomes policy* itu sendiri. Sedangkan evaluasi kebijakan dinilai bagaimana implementasinya, perwujudannya serta *impactnya*. Maksudnya apakah kebijakan tersebut sudah mencapai sasaran seperti apa yang telah ditentukan, apakah sudah membawa keuntungan-keuntungan kepada si penerima program dan lain sebagainya.<sup>6</sup>

Pemerintah mempunyai tanggung jawab yang besar atas kemakmuran warganya. Namun dalam rangka memperjuangkan

---

<sup>5</sup> Ibid.



kepentingan publik tersebut, pemerintah menghadapi berbagai macam permasalahan yang menuntut untuk segera diselesaikan. Untuk mengatasi kebijakan publik tersebut pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan publik.

#### b. Ciri-ciri kebijakan Publik

*Pertama*, kebijakan lebih merupakan tindakan yang mengarah tujuan (terencana) dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. *Kedua*, Kebijaksanaan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. *Ketiga*, Kebijaksanaan bersangkutan-paut dengan apa yang sengaja dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu misalnya dalam mengatur perdagangan, penanganan inflasi, dan berkaitan dengan unsur masyarakat atau rakyat. *Keempat*, kebijaksanaan negara kemungkinan positif mungkin juga negatif. Dalam bentuk yang positif, kebijakan negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu. Sementara dalam bentuk yang negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> H. Affan Gaffar. *Policy Process and Information, Modul 1, Program MPA, Universitas 17 Agustus '45, Surabaya* hal 49-50

## 2 Implementasi Kebijakan

### a. Konsep Implementasi Kebijakan

Kamus Webster dalam Solichin Abdul Wahid merumuskan bahwa yang dimaksud dengan *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (Menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Bila pandangan ini kita ikuti maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan.

Sementara itu, Meter dan Horn merumuskan implementasi kebijakan sebagai :

*“Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan di dalam kebijakan.”*<sup>8</sup>

Abdul wahab merumuskan implementasi sebagai berikut :

*“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku/dirumuskan merupakan focus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha iuntuk mengadmnistrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.*<sup>9</sup>

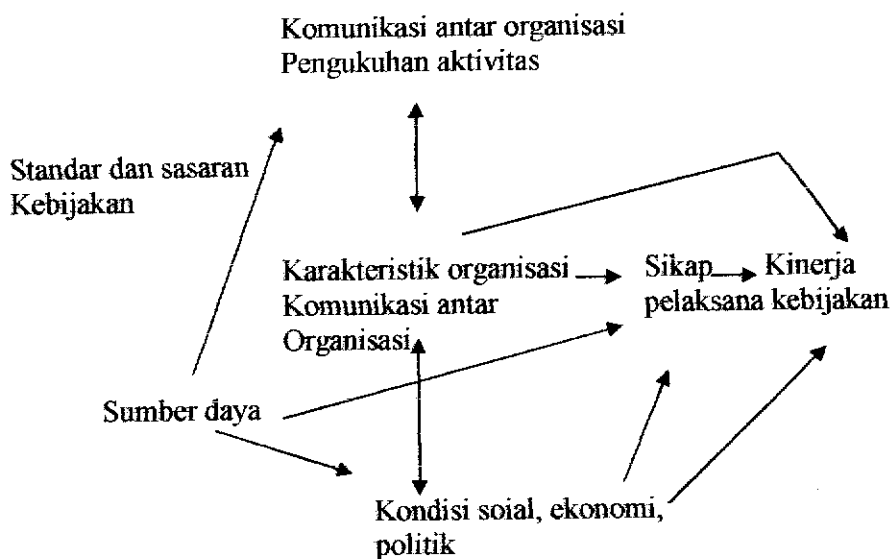
Dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bakwa implementasi adalah tindakan yang dilakukan (dalam hal ini) pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan dalam kebijakan. Kebijakan tersebut biasanya telah diperinci menjadi program-program atau proyek-

<sup>7</sup> Card Friendrik, Dalam Solikhin Abdul Wahab, Op. Cit. hal 6-7

<sup>8</sup> Van Meter and Van Horn, *The Policy Implementation, Administration and Society*, 1975, hal 447

proyek tertentu. Untuk itu diperlukan implementator dan sarana. Selain itu juga ditentukan tempat, waktu dan cara yang harus ditempuh dalam rangka implementasi sebuah kebijakan.

Untuk memudahkan implementasi kebijakan, maka dibuat beberapa model implementasi kebijakan. Meter dan Horn menyatakan bahwa suatu kebijakan tentulah menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan. Oleh karena itu untuk mencapai standar dan sasaran itu maka kebijakan menuntut tersedianya sumber daya, komunikasi antara organisasi dan aktivitas pengukuhan serta karakteristik birokrasi pelaksana. Lebih jelasnya dapat dilihat pada bagan 1.1 berikut ini



Bagan 1.1 Model Implementasi Kebijakan menurut Meter dan Horn

(Sumber : Samodra Wibawa,dkk,1994:19)

<sup>9</sup> Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Rineke Cipta Jakarta, 1990

Tidak jauh berbeda dengan apa yang dinyatakan oleh Meter dan Horn, Grindle menyatakan bahwa implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasar Grindle bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi atau proyek individual dan biaya telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Namun implementasi kebijakan tidak selamanya berjalan mulus. Ini semua tergantung pada implementability dari program itu. Dalam hal ini dapat dilihat dari isi dan konteks kebijakannya.

Grindle menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan isi dan konteks kebijakan adalah sebagai berikut :

a. Isi kebijakan

- 1 Kepentingan yang dipengaruhi
- 2 Tipe manfaat
- 3 Derajat perubahan yang diharapkan
- 4 Letak pengambilan keputusan
- 5 Pelaksanaan program
- 6 Sumber daya yang dilibatkan

b. Konteks Implementasi

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga dan penguasa
3. Kepatuhan dan daya tangkap.

Sementara itu, Sabatier dan Mazmanian menyatakan bahwa implementasi merupakan fungsi dari tiga variabel yaitu : 1) karakteristik

masalah, 2) sruktur manajemen yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasionalkan kebijakan, dan 3) faktor-faktor di luar peraturan.

Lebih lanjut dijelaskan variabel yang mempengaruhi proses implementasi adalah :

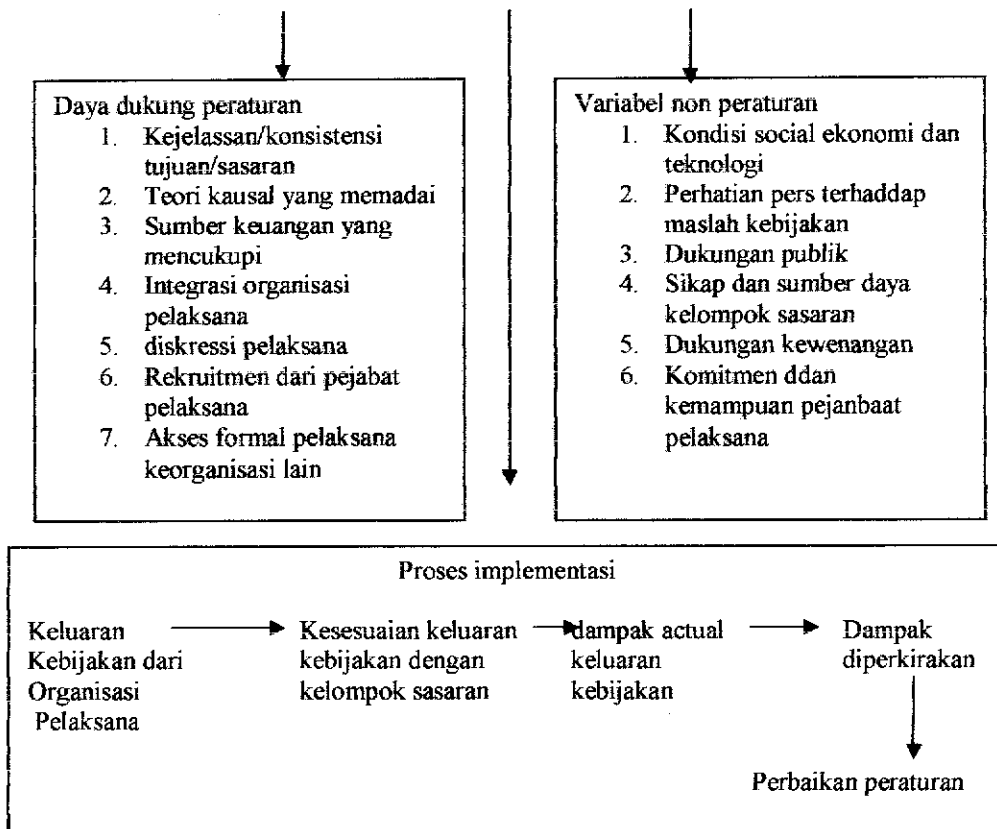
- a. Kondisi social ekonomi dan teknologi
- b. Dukungan publik
- c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok
- d. Dukungan dari pejabat atasan
- e. Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana.

Pada dasarnya, kerangka berpikir dari Meter dan Horn, Grindle, dan Sabatier dan Mazmanian mengaggap bahwa suatu implementasi akan efektif bila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis). Oleh karena itu model ini sering disebut dengan model *top down*<sup>10</sup>. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam bagan 1.2 berikut ini :

**Karakteristik masalah**

1. Ketersediaan teknologi dan teori teknis
2. Keberagaman perilaku kelompok sasaran
3. Sifat populaasi
4. Derajat perilaku yang diharapkan

<sup>10</sup> *Ibid*, mengutip dari Daniel mazmanian dan Paul A. Sabatier, hal 25



Bagan 1.2 Model Implementasi Kebijakan Menurut Sabatier dan Mazmanian (Sumber : Samudra Wibawa,1991:23)

Dari pendapat beberapa ahli diatas, semua menyepakati bahwa dalam implementaasi kebijakan akan dipengaruhi oleh factor-faktor tertentu. Berdasarkan hal tersebut, maka peneliti mengambil faktor yang mempengaruhi implementasi Perda nomor 7 tahun 2002 tentang IMB yaitu :

1. Sikap pelaksana (diambil dari Meter dan Horn)

Hal ini berhubungan dengan bagaimana aparatur pelaksana menyikapi suatu program. Persamaan persepsi yang tergabung antara

aparatur pelaksana terhadap pelaksanaan program ikut membentuk sikap pelaksana. Sikap pelaksana akan timbul seiring dengan pemahamannya terhadap tujuan program, tersedianya sumber daya, dan komunikasi yang dijalankan. Sikap pelaksana meliputi sikap yang mendukung atau menghambat, kreativitas pelaksana baik dalam sosialisasi maupun proses-proses selanjutnya, dan sikap acuh terhadap program yang dilaksanakan.

#### 2. Sumber daya (diambil dari Meter dan Horn, Grindele, sabatier dan Mazmanian)

Sumber daya di sini meliputi sumber daya manusia dan non manusia seperti dana, alat-alat yang berhubungan dengan program dan lain-lain. Kedua macam sumber daya ini sangat penting bagi berlangsungnya pelaksanaan program dan saling melengkapi. Sumber daya manusia menjadi kunci utama karena manusialah yang melaksanakan tugas-tugas yang ada. Sumber daya material menjadi pendukung bagi sumber daya manusia dalam memperlancar pelaksanaan program.

#### 4. Komunikasi (diambil dari Meter dan Horn)

Adanya tumpang tindih (*over lapping*) suatu pekerjaan dan terjadinya kesalahpahaman dalam sebuah organisasi dapat dihindari apabila ada komunikasi yang baik diantara berbagai unsure yang terlihat dalam pelaksanaan program. Sebuah pelaksana harus memahami apa yang diidealkan dalam program yang pelaksanaannya menjadi tanggung jawab mereka.

#### 4. Kepatuhan dan daya tanggap (diambil dari Grindle)

Dalam hal ini merupakan kepatuhan dan daya tanggap dari dua pihak yaitu pelaksana dan pihak kelompok sasaran. Seorang pelaksana dikatakan patuh apabila ia memberikan dedikasi yang tinggi dengan melaksanakan tugas-tugas yang telah dipercayakan kepadanya. Pelaksana mempunyai daya tanggap yang tinggi apabila ia mudah merespon apa yang menjadi keinginan warga masyarakat, aktif dalam melaksanakan program dan mengerahkan segala keahlian untuk sempurnanya pekerjaan tersebut.

Masyarakat dikatakan patuh apabila mereka mau memenuhi apa yang telah ditentukan oleh pelaksana (pemerintah) misalnya pembayaran pajak. Daya tanggap masyarakat menyatakan sejauh mana mereka menilai program yang digulirkan. Penting atau tidak, sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat atau tidak, dan sebagainya. Hal ini berkaitan dengan penerimaan dan kesadaran masyarakat terhadap suatu program tanpa pemaksaan dari pihak manapun. Kesadaran dan kepatuhan masyarakat bisa terbentuk dengan sendirinya, apabila mereka menilai bahwa program tersebut manuk akal, tepat, dan masyarakat langsung bisa memperoleh keuntungan (dapat merasakan manfaat program tersebut).

### 3 Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK)

Perencanaan kota (*urban planning*) merupakan sebagai suatu disiplin ilmu yang lebih banyak dikaji oleh para ilmu arsitektur, khususnya yang



membahas tentang perencanaan ruang atau kawasan. Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) merupakan rencana pemanfaatan ruang kota yang disusun untuk menjaga keserasian pembangunan antar sector dalam rangka penyusunan program-program pembangunan kota dalam jangka panjang<sup>11</sup>.

Kebijakan pengembangan kota mencakup penentuan tujuan pengembangan kota, fungsi kota, strategi dasar pengembangan sector-sektor dan bidang pembangunan kependudukan intensifikasi dan ekstensifikasi pemanfaatan ruang kota serta pengembangan fasilitas dan utilitas.

Pengembangan kota sebagai unsure pembangunan nasional, harus dilakukan seoptimal mungkin. Berkaitan dengan hal itu dikeluarkan keputusan Menteri Pekerja Umum no.640/KPTS/1986 tentang Perencanaan Umum Tata Ruang Kota.

Dalam keputusan Menteri Pekerjaan Umum tersebut, dijelaskan mengenai pengertian Rencana Umum Tata Ruang Kota yang berbunyi sebagai berikut :

*“ruang kota yang disusun untuk menjaga keserasian pembangunan antar sector dalam rangka penyusunan Rencana pemanfaatan dan pengendalian program-program pembangunan kota dalam jangka panjang”.*<sup>12</sup>

Selanjutnya menurut peraturan kota yogyakarta No. 6 Tahun 1994 tentang RUTRK Yogyakarta berbunyi :

---

<sup>11</sup> Drs. Achmad Nurmandi, M.Sc. Manajemen Perkotaan.Lingkaran Bangsa.Yogyakarta

<sup>12</sup> B.M Marbun Kota Indonesia Masa Depan, Masalah dan Prospek,Erlangga,Jakarta.1990 hal 51

*“Rencana Umum Tata Ruang Kota adalah strategi pengembangan ruang wilayah yang berisi pokok-pokok kebijaksanaan dan penetapan peraturan.”*

Pengertian RUTRK menurut PERMENDAGRI No. 2 / 1987 RUTRK merupakan rencana pemanfaatan ruang kota yang disusun menjaga keserasian pembangunan antar sector dalam rangka pelaksanaan program-program pembangunan kota. Rencana Umum Tata Ruang Kota yang dimaksud diatas, disusun sebagai criteria sebagai berikut

:

- a. Rencana umum tata ruang kota mempunyai daerah perencanaan yang terikat dengan batas wilayah administrative kota.
- b. Perencanaan umum tata ruang kota tersebut merupakan rumusan kebijaksanaan pemanfaatan ruang kota dengan memperhatikan kebijakan RUTRK yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.
- c. Rencana umum tat ruang kota memuat rumusan tentang kebijaksanaan pengembangan kota, rencana pemanfaatan ruang kota, rencana struktur utama tingkat pelayanan kota, rencana system utama transportasi, rencana sistem utama jaringan utilitas kota, rencana pemanfaatan air baku, indikasi unit pelayanan kota dan rencana pengelolaan pembangunan kota dengan rincian sebagai berikut:
  - 1) Kebijakan pembangunan kota mencakup penentuan tujuan pembangunan kota, fungsi kota, strategi dasar pembangunan sector-sektor dan bidang pembangunan, kependudukan,

intensifikasi dan ekstensifikasi pemanfaatan ruang kota serta pengembangan fasilitas dan utilitas.

- 2) Rencana pemanfaatan ruang kota, mencakup arahan pemanfaatan ruang kota yang menggambarkan lokasi, intensitas setiap penggunaan, baik untuk kegiatan fungsi primer dan fungsi sekunder yang ada didalam kota sampai tahun perencanaan.
- 3) Rencana struktur tingkat pelayanan kota, mencakup arahan tata jenjang fungsi-fungsi pelayanan didalam kota, yang merupakan rumusan kebijaksanaan tentang pusat-pusat pelayanan kegiatan kota berdasarkan jenis, instansi, kapasitas dan lokasi pelayanan.
- 4) Rencana system transportasi, memuat arahan garis besar tentang pola pergerakan arteri dan kolektor baik fungsi primer dan sekunder termasuk jaringan jalan kereta api yang ada didalam kota tersebut.
- 5) Rencana sistem jaringan utilitas kota, memuat arahan utama tentang pola jaringan fungsi primer dan sekunder untuk system jaringan air bersih, telepon, listrik, air kotor, air limbah dan gas di dalam kota.
- 6) Rencana pengembangn pemanfaatan air baku, memuat arahan pengelolaan pemanfaatan air permukaan, air tanah dalam dan air tanah dangkal untuk kepentingan pelayanan penduduk kota.

- 7) Indikasi inti pelayanan kota, merupakan arahan mengenai pembangunan unit-unit pelayanan kota dalam rangka pelayanan penduduk kota.

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta berusaha untuk melaksanakan isi RUTRK dalam rangka mewujudkan tujuan yang terkandung dalam RUTRK tersebut. Salah satu tujuan RUTRK adalah untuk meningkatkan pola Tata Ruang Kota yang serasi dan optimal serta penyebaran fasilitas dan utilitas secara tepat.<sup>13</sup> Melalui kebijakan RUTRK ini diharapkan tercipta pola pengembangan perusahaan dan pemukiman yang serasi dan optimal yang tetap dikaitkan dengan faktor lingkungan serta penyebaran fasilitas dan utilitas secara tepat dan merata sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

#### 4. Izin Mendirikan Bangunan (IMB)

Berbagai macam kebijakan telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk mengatasi permasalahan. Bentuk kebijakan beragam disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang diharapkan. Dikeluarkannya peraturan tentang IMB dimaksudkan untuk menertibkan pelaksanaan pembangunan fisik serta sebagai petunjuk dan pegangan dalam tata laksana pendirian/pembongkaran/perubahan bangunan yang saat ini sedang giat dilaksanakan (PERDA nomor 7 tahun 2002).

Dalam Perda nomor 7 tahun 2002 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan **bangunan** adalah susunan sesuatu yang tertumpu pada landasan

---

<sup>13</sup> RUTRK DIY

dan terkait dengan tanah serta mempunyai fungsi. Sedangkan **mendirikan bangunan** adalah mendirikan, memperbaiki atau mengubah suatu bangunan termasuk pekerjaan tanah untuk keperluan pekerjaan-pekerjaan dimaksud diatas. Dari definisi tersebut dapat disimpulkan, bahwa **izin mendirikan bangunan** adalah pemberian izin untuk mendirikan, mengubah bentuk dan fungsi bangunan.

Semua bangunan yang ada tidak secara langsung bisa mendapatkan IMB. Jika seseorang atau sekelompok orang menginginkan agar bangunan mempunyai IMB maka ia harus memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Syarat ini berlaku baik bagi bangunan yang baru akan dibangun, sedang dibangun, ataupun sudah dibangun. Apabila syarat-syarat ini tidak bisa dipenuhi maka ia tidak mendapatkan IMB.

Disebutkan dalam perda nomor 7 tahun 2002 tentang IMB pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) bahwa formulir untuk pengajuan izin harus dilampiri syarat-syarat sebagai berikut :

- 1 Foto kopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) pemohon,
- 2 Foto kopi Sertifikat Tanah atau surat keterangan tanah,
- 3 Surat pernyataan tidak berkeberatan dari tetangga terdekat,
- 4 Surat pernyataan sanggup membuat peresapan air hujan,
- 5 Gambar situasi dengan skala 1:500 atau 1:1000,
- 6 Perhitungan dan gambar konstruksi beton apabila bangunan memakai struktur beton bertulang dan bertingkat,

- 7 Gambar denah rencana bangunan, rencana pondasi, rencana sanitasi, rencana atap, tampak muka, samping, belakang, potongan melintang dan potongan memanjang dengan skala 1:200, 1:100 dan 1:500,
- 8 Perhitungan dan gambar konstruksi baja apabila menggunakan rangkap baja,
- 9 Foto kopi KTP perencana dan penanggung jawab penghitung konstruksinya, yang namanya dicantumkan pada gambar,
- 10 Foto kopi KTP pemilik tanah apabila pendirian bangunan bukan pada tanah milik sendiri,
- 11 Surat pernyataan kerelaan dari pemilik tanah apabila pendirian bangunan bukan pada tanah milik sendiri bermaterai cukup,
- 12 Surat kuasa bermaterai cukup apabila pemohon diwakilkan.

Tercantum dalam Perda nomor 7 tahun 2002 tentang IMB pasal 18 disebutkan bahwa permohonan IMB dapat ditolak jika :

1. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Bertentangan dengan rencana induk (master plan), rencana detail (detail plan), rencana pengembangan dan atau perluasan kota.
3. Tanah belum berstatus tanah pekarangan.
4. Tanah termasuk dalam kawasan yang dinyatakan kawasan rawan bencana alam.
5. Bangunan yang telah ada atau bangunan yang akan didirikan membahayakan keselamatan umum dan atau mengganggu kepentingan umum.

6. Tanah yang statusnya dalam sengketa.

Selanjutnya pada pasal 19 disebutkan bahwa kepala daerah dapat mencabut IMB jika:

1. Izin yang telah diberikan tersebut ternyata didasarkan pada keterangan-keterangan yang tidak benar.
2. Pembangunan itu ternyata menyimpang dari rencana yang disahkan.
3. Penggunaan bangunan tidak sesuai lagi dengan IMB yang diberikan.

Untuk bangunan-bangunan dalam hal ini di wilayah propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang akan dilengkapi dengan IMB mempunyai ketentuan sebagai berikut :

1. Ketentuan umum arsitektur

Bangunan pada lokasi yang telah memiliki rencana tata ruang berlaku ketentuan-ketentuan rencana tata ruang tersebut.

2. Persyaratan khusus arsitektur

Arsitektur bangunan harus disesuaikan dengan lingkungan/kawasan/situasi tempat bangunan tersebut didirikan dengan maksud agar bangunan tersebut tidak memisahkan diri dari lingkungannya.

Pada kawasan-kawasan khusus atau tertentu, setiap mendirikan bangunan harus menunjukkan bentuk dasar dan corak ragam arsitektur Jawa atau Yogyakarta. Yang dimaksud dengan kawasan khusus atau tertentu adalah kawasan yang tingkat penanganannya diutamakan dalam pelaksanaan pembangunan. Sebagai contoh adalah kawasan

yang strategis dalam skala besar untuk kegiatan industri, pariwisata, suaka alam, wilayah perbatasan, dan daerah lain tahan militer.

### 3. Persyaratan teknis

Tanah yang akan digunakan untuk bangunan harus memenuhi persyaratan administrative dan teknis konstruksi. Persyaratan administrative berupa bukti kepemilikan sertifikat. Dan persyaratan konstruksi adalah tanah yang akan didirikan bangunan harus :

- Sudah dikeringkan (bagi yang sudah berupa sawah)
- Bebas dari sengketa.
- Dapat didirikan bangunan.
- Tidak mengandung gas-gas beracun yang mematikan.
- Tidak selalu tergenang air.
- Memenuhi persyaratan utilisasi.
- Memungkinkan dibuatnya system drainase dan saluran.

Permohonan IMB diajukan secara tertulis kepada kepala daerah dengan mengisi blangko yang disediakan oleh DPU. Pengambilan keputusan permohonan IMB diberikan selambat-lambatnya dalam waktu 12 hari setelah tanggal permohonan yang lengkap persyaratannya.

Sebuah peraturan, tidak selalu ditaati. Sering terjadi pelanggaran oleh seseorang atau sekelompok orang. Oleh karena itu, sanksi disusun dalam setiap kebijakan sebagai upaya untuk mengantisipasi tindakan pelanggaran.



Dalam Perda nomor 7 tahun 2002 disebutkan bahwa :

*“Barangsiapa yang melanggar ketentuan-ketentuan sebagaimana yang dimaksudkan pasal 13 (ketentuan IMB), ayat (1) atau ayat (4) atau ayat (5) atau ayat (6), (retribusi IMB) diancam pidana kurungan selama lamanya 3(tiga) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp 5.000.000,00 dan yang bersangkutan diwajibkan memenuhi ketentuan bangunan dan ketentuan IMB.”*

## **F. Definisi Konseptual dan Operasioanal**

### **1. Definisi konseptual**

Beberapa definisi konseptual yng tercakup dalam penelitian ini adalah :

- a. **Kebijakan** adalah pilihan atau tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah. Dan dalam konsep demokrasi modern, kebijakan negara (publik) tidaklah hanya berisi beberapa pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (publik opinion) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijakan-kebijakan negara (publik). Setiap kebijakan negara harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (publik inters)
- b. **Implementasi** adalah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan (memecahkan permasalahan masyarakat) yang telah dirumuskan dalam kebijakan. Kebijakan tersebut biasanya telah diperinci menjadi program-program atau proyek-proyek tertentu. Untuk itu harus ditentukan siapa pelaksananya (implementator) dan

sarana yang diperlukan. Selain itu ditentukan pula tempat, waktu, dan cara yang ditempuh dalam rangka implementasi sebuah kebijakan.

**c. Rencana Umum Tata Ruang Kota**

Rencana Umum Tata Ruang Kota selanjutnya disebut RUTRK adalah rencana pemanfaatan ruang kota yang disusun untuk menjaga keserasian pembangunan antar sector dalam rangka penyusunan dan pengendalian program-program pembangunan kota dalam jangka panjang.

**d. Izin Mendirikan Bangunan** adalah izin yang dikeluarkan untuk mendirikan, membongkar, memperbaiki atau memperbarui, memperluas, mengubah atau mengembangkan suatu bangunan termasuk tanah untuk keperluan pekerjaan-pekerjaan di atas.

**e. Implementasi Peraturan Daerah nomor 7 tahun 2002 Tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB)** adalah pemberian izin untuk mendirikan, mengubah bentuk dan fungsi bangunan di kabupaten Bantul Yogyakarta.

## 2. Definisi Operasional

Menurut Sofyan Effendi, Definisi Operasional adalah unsure penelitian yang memberikan bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Dengan kata lain Definisi Operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel.

Penelitian terhadap Perda nomor 7 tahun 2002 tentang Izin Mendirikan bangunan, akan menganalisis data dengan indikator-indikator sebagai berikut :

1. Isi dan Konteks Kebijakan

a. Isi kebijakan perda no 7 tahun 2002

konteks

b. Hasil Implementasi terda no 7 tahun 2002

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi kebijakan :

1. Siakap pelaksana, dapat dilihat dari :

a. Pengetahuan dan penguasaan aparat pelaksana terhadap Perda nomor 7 tahun 2002 tentang IMB.

b. Kemauan aparat pelaksana untuk melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya.

c. Kreatifitas peksana sebagai usaha untuk melaksanakan tugasnya.

2. Sumber daya, dapat dilihat dari

a. Kemampuan dan jumlah aparat pelaksana.

b. Jumlah alokasi dana yang disediakan untuk mendukung implementasi Perda nomor 10 tahun 1996

c. Peralatan dan perlengkapan yang disediakan untuk memperlancar kerja aparat ddalam menangani IMB.

1. Komunikasi, dapat dilihat dari :

a. Koordinasi intern aparat pelaksana dalam menjalankan tugasnya dengan menyamakan persepsi dan gerak langkah.

- b Cara berkomunikasi antara atasan dengan bawahan terutama dalam hal pemberian petunjuk, perintah, dan teguran.
- c Cara aparat pelaksana dalam menggali informasi (pendapat, keluhan, sasaran, dan kritik) tentang pelaksanaan Perda tentang IMB dari masyarakat.

2. Kepatuhan dan daya tanggap, dapat dilihat dari :

- a Kepatuhan dari aparat pelaksana terhadap prosedur dan peraturan yang berlaku.
- b Kepatuhan terhadap kelompok sasaran (masyarakat) untuk mengikuti kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.
- c Respon aparat pelaksana terhadap keinginan warga masyarakat.
- d Penilaian masyarakat atas kebijakan yang digulirkan oleh pemerintah. Hal ini berkaitan dengan penerimaan dan kesadaran masyarakat terhadap suatu program.

3. Ada tidaknya kepatuhan dan kesadaran dari masyarakat.

3. Faktor pendukung dan faktor penghambat .

### 5. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Metodologi penelitian adalah suatu metode yang dipergunakan untuk menentukan bagaimana teknik dan prosedur dalam melakukan penelitian.<sup>14</sup> Penelitian ini dikategorikan sebagai studi deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk pengukuran yang cermat

<sup>14</sup> Moh.nazir, *Metodologi Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1988

terhadap fenomena social tertentu. Penelitian mengembangkan konsep dan menghimpun fakta tetapi tidak melakukan hipotesa.<sup>15</sup> Penelitian ini bersifat kualitatif karena data yang dikumpulkan berbentuk kata-kata, gambar dan bukan angka-angka. Kalaupun ada angka-angka sifatnya hanya sebagai penunjang. Data yang diperlukan meliputi transkrip interview, catatan lapangan, foto, dokumen pribadi dan lain-lain. Selain itu yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti.<sup>16</sup>

## 2. Lokasi penelitian

Dalam mengambil lokasi penelitian harus didasarkan pada alasan tertentu. Penelitian mengambil lokasi penelitian Implementasi Perda nomor 10 tahun 2002 tentang IMB di kabupaten Bantul dengan pertimbangan sebagai berikut.

- a. Adanya kenyataan bahwa prosentase bangunan yang memiliki IMB dibandingkan dengan jumlah keseluruhan bangunan yang ada di kabupaten Bantul masih sangat kecil yaitu 1,44%
- b. Tersedianya data yang dibutuhkan dan terjangkau lokasi oleh peneliti.

## 3. Data dan Sumber Data

### 1. Data primer

Untuk mendapatkan informasi yang akurat mengenai pelaksana Perda nomor 7 tahun 2002, maka Peneliti melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dalam penelitian yang peneliti lakukan, pihak-

---

<sup>15</sup> Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, 1989:4-5

pihak tersebut adalah pegawai pemerintah yang berhubungan dengan pelaksanaan Perda tersebut. Pemilihan informan didasarkan pada pertimbangan bahwa informasi tersebut terlibat langsung dalam proses pelaksanaan Perda. Sehingga teknik pengambilan sample yang sesuai adalah purposive sampling. Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data adalah :

- a PLTH (PjS) Kepala Sub Dinas TKTD
- b Kepala seksi IMB
- c Masyarakat

## 2. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari buku-buku, media massa, makalah, dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang peneliti lakukan.

## 4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, Peneliti menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut

### a. Wawancara.

Wawancara yaitu mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden.<sup>16</sup> Dengan metode wawancara menghasilkan jenis data primer.

### b. Observasi

---

<sup>16</sup> Lexy.J.Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1998 Hal 6

<sup>17</sup> Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, 1989. 192

Teknik yang dipergunakan untuk mendapatkan data melalui pengamatan langsung di lapangan yang terkait langsung dengan masalah yang sedang diteliti, yang berfungsi sebagai pedoman mencari permasalahan yang terjadi (pada implementasi kebijakan yang berlangsung sekarang)

c. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan pengumpulan data dengan cara melihat dan mencatat data yang ada di lapangan maupun yang di kantor yang berupa literature, catatan, laporan-laporan yang berhubungan dengan masalah penelitian. Dengan metode dokumentasi menghasilkan jenis data sekunder.

5. Unit Analisa

Selain dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini, maka unit analisisnya adalah orang-orang yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan, seperti dari kantor DPU, sub dinas TKTD (Tata Kota dan Tata Daerah) dan BAPPEDA, masyarakat.

6. Teknik Analisa Data.

Dalam menganalisis data penelitian ini penyusun menggunakan teknik analisa secara kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata atau kalimat dipisah-pisah menurut kategori-kategori untuk memperoleh kesimpulan. Data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran dan bukan berupa angka-angka. Dengan demikian laporan penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data

untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut diperoleh dari naskah-naskah, wawancara, catatan laporan, dokumentasi resmi dan sebagainya.

Pada penelitian kualitatif tidak selalu mencari sebab akibat. Tetapi lebih berupa memahami situasi tertentu dan mencoba mendalami gejala dengan menginterpretasikan masalahnya atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai arti permasalahannya sebagaimana disajikan oleh situasinya. Tahapan-tahapan yang dilalui dalam menganalisa data ini adalah :

a. Reduksi data

adalah sajian dari analisis yaitu suatu bentuk analisis yang mempertegak, memperpendek, membuat focus, membuang hal yang tidak penting dan mengatur data sedemikian rupa sehingga dapat diperoleh kesimpulan akhir.

b. Sajian data

adalah suatu rakitan organisasi informasi yang memungkinkan. Data display dapat meliputi tentang jenis matrix, gambar atau skema jaringan kerja kegiatan dan juga tabel.

c. Kesimpulan

Kesimpulan ditarik dari semua hal yang terdapat dalam data reduksi dan data display, pada data harus diuji validitasnya sebagai penjabaran data terhadap data-data berdasarkan studi literature dan hasil temuan di lapangan. Data yang diperoleh kemudian disusun dalam bentuk pengumpulan data, kemudian direduksi data atau



pengolahan data atau verifikasinya dilakukan guna saling menjalin dengan proses pengumpulan data, dan apabila kesimpulan yang dihasilkan dirasakan kurang, maka perlu adanya verifikasi dan peneliti kembali membetulkan data kelengkapan.