

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan otonomi daerah melalui penyelenggaraan pemerintah daerah dimaksudkan untuk mendorong memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan partisipasi masyarakat dan mengembangkan peran serta fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional, diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta pembagian keuangan pusat dan daerah dalam rangka mempertahankan dan memperkokoh negara kesatuan Republik Indonesia. Konsep otonomi daerah merujuk kepada kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan-undangan. Salah satu bidang kewenangan pekerjaan umum yang menjadi tanggung jawab daerah Kabupaten/Kota adalah bidang perencanaan pembangunan perkotaan.

Perkembangan pembangunan tata ruang di kota Metro yang perlu dicermati yaitu munculnya bangunan yang dipergunakan untuk memelihara burung walet. Bangunan itu berupa kotak beton segi empat dengan ciri seluruh sisi tertutup, hanya ada lubang-lubang kecil dan diletakkan di atas bangunan utama. Biasanya pembangunan ruko ditambahi sarang walet di atasnya,

sehingga tidak heran apabila akhir-akhir ini di mana dibangun ruko maka di atasnya ditambah dengan sarang walet. Bisnis sarang burung walet memang menjanjikan. Satu kilogram sarang walet berkualitas baik mencapai ratusan juta rupiah. Padahal biaya pemeliharaan boleh dikatakan tidak ada, tinggal menyediakan tempat bila memang hoki baik, burung mau bersarang tinggal menunggu saat-saat yang tepat untuk dipanen.

Pro - kontra terhadap ruko sarang walet muncul di mana-mana. Sebab biasanya bangunan yang ijinnya untuk ruko itu telah bergeser peruntukannya. Yang cukup perlu dicermati adalah, karena habitat asal burung walet yang jauh dari gangguan kesibukan maka di ruko yang ada sarang burung waletnya tidak ada kegiatan agar burung tidak terganggu. Maka perkembangannya, kota akan penuh bangunan tanpa kegiatan bahkan tidak mustahil bila terus berkembang tinggallah kota tanpa kegiatan hanya dipenuhi bangunan sarang walet. Jadilah kota mati dan hasilnya hanya pemilik bangunan itu saja yang menikmati.

Kemudian karena perdagangan sarang burung ini bisa dilakukan secara diam-diam sehingga tidak ada kontribusinya apakah berupa retribusi yang ditarik dari pengembangan sarang burung walet tersebut. Sebab sarang burung walet yang ringan, bila dikemas dalam satu kotak kecil maka mudah sekali diperdagangkan. Padahal nilainya ratusan juta rupiah yang seharusnya kena retribusi ataupun PPN atas transaksi tersebut.

Pemerintah Kota Metro kemudian melakukan penertiban terhadap bangunan yang dipergunakan untuk sarang burung walet. Pemkab Kota Metro

sudah merencanakan akan membongkar ratusan bangunan sarang burung walet. Alasan yang dijadikan dasar adalah penyalahgunaan ijin membangun bangunan (IMB). Dalam IMB tidak disebutkan bangunan itu untuk sarang burung walet, sehingga perlu ditertibkan. Di kabupaten itu menurut data, tidak kurang dari 300 buah bangunan yang menyalahi peruntukannya, tidak sesuai dengan IMBnya. Kepada pemiliknya sudah sering dilayangkan teguran agar tidak menjadikan bangunannya sebagai sarang burung walet, tetapi teguran tersebut tidak diindahkan. Masalah ini memang perlu penanganan secara cermat.

Hingga April 2007, total pendapatan dari pengurusan izin walet di Kota Metro sebesar Rp 260 juta, atau 230 persen dari target yang ditetapkan, sebesar Rp 112 juta. Bila mengacu pada Perda No.10 Tahun 2001 tentang Pengelola dan Pengusaha Sarang Burung Walet, bagi yang tidak memiliki izin, atau memiliki sarang burung walet pada bangunan ruko atau rumah kurang dari tujuh meter dari lantai dasar bangunan akan dikenakan denda. Besarnya biaya mengurus izin pengusaha sarang burung walet dilihat dari besar kecilnya kegiatan usaha tersebut. Usaha yang berskala 0-75 meter persegi Rp 35 ribu, skala 75-250 meter persegi Rp 25 ribu, dan skala di atas 250 meter sebesar Rp 15 ribu. Untuk perhitungan biayanya sendiri adalah $Rp\ 6.000 \times \text{luas bangunan} \times \text{tingkat bangunan}$. Sedangkan untuk biaya izin HO adalah $\text{luas} \times \text{tipe jalan} \times \text{tingkat gangguan}$.¹

Dasar Pengenaan dan Tarif Pajak Sarang Burung Walet di Kota Metro adalah Pasal 4 dan 5 Peraturan Daerah Kota Metro Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Pajak Atas Pengusahaan Sarang Burung Walet dan Seriti yang dinyatakan bahwa :

- (1) Dasar pengenaan pajak adalah Nilai Jual atas Hasil Pengusahaan Sarang Burung Walet dan Seriti.

¹ www.metrokota.go.id, Perijinan, diakses Hari Minggu, 23 Maret 2008, jam 11.30 WIB

- (2) Nilai Jual sebagaimana dimaksud ayat (1) dihitung dengan mengalikan volume/kilogram hasil Pengusahaan Sarang Burung Walet dan Seriti dengan nilai harga pasar.
- (3) Nilai pasar sebagaimana dimaksud dimaksud ayat (2) pada masing-masing jenis Pengusahaan Sarang Burung Walet dan Seriti sesuai dengan harga rata-rata yang berlaku.

Pasal 5 Peraturan Daerah tersebut menyatakan bahwa besar tarif pajak ditetapkan paling 5% (lima persen) dari hasil bersih harga Pengusahaan Sarang Burung Walet dan Seriti.

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana mekanisme atau prosedur penerbitan surat izin pembangunan bangunan walet di Kota Metro berdasarkan perspektif tata ruang kota.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah mekanisme penerbitan surat izin pembangunan bangunan sarang burung walet dalam perspektif tata ruang di Kota Metro ?
2. Bagaimanakah penegakan hukum terhadap pelanggaran pembangunan sarang burung walet yang tidak sesuai dengan perspektif tata ruang di Kota Metro ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji penerbitan surat ijin pembangunan bangunan walet dalam perspektif penataan ruang di Kota Metro
2. Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap pelanggaran pembangunan sarang burung walet yang tidak sesuai dengan perspektif tata ruang di Kota Metro

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan kepada pemerintah Kota Metro dalam penataan bangunan sesuai tata ruang kota.

E. Tinjauan Pustaka

Landasan konstitusional hukum tata ruang Indonesia didasarkan pada Pasal 33 ayat 3 UUD-1945, yang menetapkan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kemudian selain itu, TAP MPR No. 1/MPR/1988 tentang GBHN memuat rencana pengembangan tata

ruang nasional yang antara lain menetapkan bahwa tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Salah satu konsep dasar pemikiran tata ruang menurut hukum Indonesia terdapat dalam UUPA No. 5 Tahun 1960, dalam Pasal 2,14 dan 15. Dalam Pasal 15 mengatur tentang pemeliharaan tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya yang merupakan kewajiban setiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah.²

Konsep hukum tata ruang Indonesia sebagaimana dianut oleh UUPA tersebut di atas, dianut pula oleh perundang-undangan Indonesia dalam ketentuan tentang kekayaan alam (bumi, air, dan ruang angkasa), Seperti UU No. 5 tahun 1967 tentang Kehutanan, UU No. 11 Tahun 1967 tentang pertambangan, UU No. 11 Tahun 1974 tentang pengairan. Konsep hukum tata ruang Indonesia yang bersifat komprehensif apabila dikaitkan dengan pembangunan, terdapat dalam UU No. 4 Tahun 1982 tentang KKPPLH (UULH).

Apabila ketentuan perundang-undangan Indonesia dikaji secara menyeluruh, konsep hukum tata ruang Indonesia mengandung 3 atau 4 masalah/konsep dasar yang perlu dipahami dengan baik. *Pertama*, ruang sebagai tempat sumber daya (kekayaan alam). *Kedua*, ruang sebagai konsep kewilayahan. *Ketiga*, ruang sebagai sistem pendukung kehidupan

² Daud Sililihi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung 1992, Penerbit Alumni, hlm 96.

(ekosistem). *Keempat*, ruang sebagai perwujudan hak-hak yang perwujudannya dilakukan oleh sistem kelembagaan (institusi).

Dalam pelaksanaannya Penataan Ruang Kota terutama Kota Metro menggunakan pedoman yaitu:

- 1) UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 115. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 350)
- 2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- 3) Peraturan Kota Metro Nomor 01 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Metro

Kota merupakan sistem dengan unsur-unsurnya yang saling mempengaruhi, sehingga perencanaan kota harus secara komprehensif atau menyeluruh dan terpadu, karena bercampurnya penduduk dengan berbagai latar belakang sejarah etnologi, kebudayaan, dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi akan menghasilkan kombinasi pengaruh perkotaan yang serasi. Sehingga proses perencanaan kota akan selalu berkembang sesuai dengan perkembangan berbagai teori dan ilmu pengetahuan. Perencanaan kota antara satu negara/bangsa dengan yang lain akan berbeda, sebagai akibat perbedayaan kebudayaan atau perbedaan tingkat penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bangsa yang bersangkutan.

Penataan kota merupakan sebuah aktivitas yang sistematis dan dilakukan melalui suatu proses serta tahapan-tahapan tertentu. Hal tersebut

dimaksudkan untuk mengakomodasikan dinamika kebutuhan masyarakat maupun untuk kepentingan pembangunan serta untuk mengantisipasi perkembangan dimasa mendatang, termasuk berbagai macam dampak yang bisa ditimbulkannya. Tata kota yang baik akan mampu memenuhi dan mengakomodir semua kebutuhan maupun dinamika yang terjadi dimasa kini dan masa datang dengan dampak negatif yang minimal.

Menurut UU Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang, proses dan tahapan dalam penataan kota mencakup 3 (tiga) aktivitas, yaitu perencanaan ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Ketiga hal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Proses Perencanaan Ruang.

Yang dimaksud proses perencanaan ruang adalah suatu kegiatan persiapan yang teratur untuk mewujudkan atau mencapai tujuan penataan ruang kota sesuai yang diharapkan dari suatu kebijakan RUTRK. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, suatu perencanaan hendaknya memenuhi syarat-syarat seperti dinyatakan Luther Gullick dalam Sarwoto, (1996:19-20) yaitu :

- a. Tujuan yang dirumuskan jelas, atau tidak menimbulkan keraguan dalam penafsirannya.
- b. Dirumuskan secara sederhana sehingga mudah dipahami.
- c. Memuat analisis-analisis, penjelasan dan pedoman-pedoman cara merealisasi rencana.
- d. Mempunyai sifat yang fleksibel sehingga dapat dengan mudah disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi.
- e. Terdapat keseimbangan antar program-program serta keseimbangan antara tujuan dan syarat-syarat.
- f. Terdapat kesan bahwa semua sarana untuk meralisasi rencana dapat dengan mudah diperoleh.

2. Pemanfaatan Ruang.

Pemanfaatan ruang merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam pelaksanaan pembangunan dan merupakan proses tahapan dari sebuah perencanaan yang telah disusun dengan menempatkan beberapa lokasi pembagian penggunaan lahan yang akan digunakan dalam proses pengembangan kota.

Penetapan pembagian pemanfaatan penggunaan lahan merupakan cara untuk mengatur kegiatan pembangunan yang diijinkan diatas sebidang tanah. Pada umumnya pembagian pemanfaatan lahan disertai dengan batasan-batasan dan atau persyaratan tertentu yang secara terinci dipersyaratkan untuk setiap penggunaan bangunan yang akan didirikan diatas persil tertentu dan lokasi wilayah tertentu. Dalam hal pembagian penggunaan lahan/ruang perkotaan, dapat dibedakan menjadi beberapa bagian antara lain :

- 1) Penggunaan lahan untuk pemukiman / perumahan.
- 2) Penggunaan lahan untuk kegiatan komersial /perdagangan.
- 3) Penggunaan lahan untuk kegiatan industri.
- 4) Penggunaan lahan untuk kegiatan kepentingan umum dan kelembagaan /perkantoran.
- 5) Penggunaan area/ruang terbuka.
- 6) Penggunaan area campuran.

3. Pengendalian Pemanfaatan Ruang.

Pengaturan pemanfaatan ruang kota yang meliputi pengadaan, pembangunan, pemanfaatan dan penggunaan ruang perlu ditangani secara menyeluruh dan terpadu. Hal ini sangat penting, karena lahan ruang kota merupakan aset yang sangat terbatas. Agar tujuan kebijakan tata ruang dapat terwujud maka perlu adanya suatu pengendalian dalam pemanfaatan ruang/lahan, hal ini dimaksudkan agar adanya kesesuaian pemanfaatan ruang dengan rencana yang telah ditetapkan. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) akan menimbulkan permasalahan. Oleh karenanya pengendalian pemanfaatan ruang harus dibuat dalam suatu peraturan rencana secara komprehensif untuk mencegah penggunaan ruang dengan kepadatan yang terlalu tinggi, pemusatan penduduk yang tidak sesuai, penyediaan fasilitas dan pelayanan umum serta persyaratan lain secara memadai.

Pengendalian pemanfaatan ruang berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang pada pasal 17 dan pasal 18, yang menjelaskan antara lain bahwa untuk menjamin terjadinya kesesuaian antara pemanfaatan ruang dengan rencana umum tata ruang kota yang telah ditetapkan maka :

- a. Pemerintah Daerah mengadakan pengendalian pemanfaatan ruang melalui kegiatan-kegiatan :
- 1). Pemantauan (pengamatan, pengawasan, dan pemeriksaan) dengan cermat terhadap perubahan kualitas ruang dan lingkungan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.
 - 2). Penertiban, yang dilakukan melalui pemeriksaan dan penyelidikan atas semua pelanggaran atau kejahatan yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.
 - 3). Mekanisme perijinan pembangunan (ijin lokasi dan ijin membangun).
- b. Terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dikenakan sanksi. Sanksi tersebut dalam bentuk : sanksi administratif , sanksi perdata, maupun sanksi pidana (untuk kegiatan pelanggaran dan kejahatan terhadap rencana pemanfaatan ruang), sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keberhasilan tahapan rangkaian proses Penataan Kota tersebut dapat dilihat dari beberapa indikator, antara lain seperti diungkapkan James C. Snyder bahwa dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) akan menjamin :

- 1) Pelayanan fasilitas-fasilitas dasar umum bagi masyarakat, seperti perumahan, jalan, air bersih, sanitasi, listrik dan komunikasi;
- 2) Pemanfaatan ruang kota lebih efisien;
- 3) Kepentingan-kepentingan individu baik untuk mendayagunakan lahannya maupun akses untuk mendapatkan lahan;
- 4) Kepentingan preservasi lingkungan karena alasan ekologis maupun kebudayaan;
- 5) Keamanan untuk mengurangi kemungkinan konflik-konflik antara berbagai kepentingan kelompok sosial di dalam suatu wilayah atau kota;
- 6) Pelayanan sosial, ekonomi dan spasial (ruang) antara berbagai kelompok sosial dan ekonomi dalam suatu wilayah atau kota;
- 7) Koordinasi pelayanan antar sektor dalam suatu wilayah atau kota;
- 8) Keberlanjutan fungsi wilayah atau kota itu sendiri.³

Kota harus dapat berfungsi secara efisien, untuk itu di butuhkan perencanaan kota yang efektif. Perencanaan kota ini menyangkut perencanaan tata ruang dan perencanaan manajemen pelayanan kota. Perencanaan kota yang efektif ini diperlukan guna menghindarkan

³ Catanese, AJ. James C. Snyder, *Perencanaan Kota*. Edisi Kedua. Erlangga. Jakarta. Hlm 85

beberapa hal, antara lain: (1) perkembangan kota secara acak yang pada gilirannya menimbulkan kesemrawutan; (2) penyediaan fasilitas pelayanan dan infrastruktur yang mahal dan tidak efisien; (3) spekulasi tanah yang dapat mengakibatkan pelipatgandaan biaya pembangunan; (4) pembangunan lahan yang tidak bertanggung jawab, yang dapat mengancam kelestarian lingkungan.⁴

Mengenai perencanaan pembangunan kota ini, sebenarnya telah dikenal sejak 4000 tahun sebelum Masehi. Pada masa itu, kehidupan kota terpusat pada sebuah bangunan tinggi yang dikelilingi tembok yang tinggi.⁵ Sejak itu, perencanaan pembangunan kota terus mengalami perkembangan. Mulai ekade 1970-an terdapat kecenderungan baru dalam perencanaan kota, yang meliputi:

- a. pengendalian pertumbuhan dan menangani kemunduran, menggunakan mekanisme peraturan bangunan dan penggunaan lahan, perencanaan lingkungan pemukiman serta pengendalian urbanisasi.
- b. Perencanaan lingkungan (*community*), menggunakan mekanisme pelestarian kota lama dan lingkungan pemukiman. Dalam hal ini lingkungan pemukiman dianggap sebagai unit yang ideal untuk melaksanakan program perencanaan agar efektif, terutama bila strategi perencanaan kota yang menyeluruh telah ada untuk digunakan sebagai landasannya.

⁴ Budi Tjahjati S. Dan Imron Bulkin." Arahan *Kebijaksanaan Tata Ruang nasional*", Prisma, No. 2, LP3ES, Jakarta, 1994.

⁵ *Ibid*

- c. Konservasi dan penggunaan kembali bangunan tua dengan beberapa penyesuaian, serta kawasan tertentu. Hal ini dilakukan sehubungan dengan gagasan bahwa bangunan klasik perlu dikonservasikan dalam rangka pelestarian budaya, di samping memang masih bisa dimanfaatkan untuk penggunaan yang berbeda. Langkah ini dianggap lebih efisien dibandingkan jika membongkarnya dan kemudian mendirikan bangunan baru.

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian di Kota Metro

2. Metode Pengumpulan Data

a. Penelitian Lapangan

Yaitu penelitian yang dilakukan di lapangan secara langsung memperoleh bahan-bahan mengenai masalah yang diteliti dengan wawancara terbuka yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan tanya jawab secara langsung oleh penulis kepada para narasumber.

b. Penelitian kepustakaan

Yaitu mengumpulkan, menghimpun dan kemudian mempelajari serta meneliti bahan hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, terdiri dari :

1) Bahan hukum primer, yaitu :

- a) Undang-Undang Dasar 1945
- a. UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang
- b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- c) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- d) Peraturan Daerah Kota Metro Nomor 14 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
- e) Peraturan Daerah Kota Metro Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pajak atas Pengusahaan Sarang Burung Walet dan Seriti
- f) Peraturan Daerah Kota Metro Nomor 01 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Metro

2) Bahan hukum sekunder, yaitu :

- a) Buku-buku tentang pembangunan tata ruang
- b) Literatur-literatur yang sesuai dengan masalah yang diteliti

3) Bahan hukum tersier, yaitu :

Badan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, terdiri dari Kamus Umum Bahasa Indonesia dan Kamus-kamus Hukum Indonesia.

3. Narasumber

- a. Kepala Dinas Perizinan Kota Metro Dra. Rini Widiastuti
- b. Kepala Dinas Tata Kota Metro Ir. Edwin Soni

4. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian di lapangan dan data dari kepustakaan selanjutnya di analisis secara kualitatif yaitu hanya mengambil data yang bersifat khusus dan berkaitan dengan permasalahan yang sedang dibahas. Dengan demikian akan menghasilkan kesimpulan yang deskriptif kualitatif yaitu dengan melukiskan kenyataan-kenyataan yang sebenarnya