

**PENGAWASAN DINAS TATA RUANG DAN BANGUNAN TERHADAP  
ALIH FUNGSI BANGUNAN RUMAH TOKO (RUKO) DI KOTA  
PEKANBARU TAHUN 2013**

**Rizky Pratama T**

Email: Rizkytanjung28@gmail.com

**Dosen Pembimbing : Drs. H. Isril, MH**

Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Riau

Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Riau  
Kampus Bina Widya Jl. H.R. Soebrantas Km. 12,5 Simpang Baru Pekanbaru 28295  
Telp/Fax. 0761-63277

**Abstract**

*The economic development of the city of Pekanbaru Increasingly rapid impact on the progress of development. The development progress itself in the form of the construction of home store buildings (ruko) that occur in all the sub-district in the city of Pekanbaru. Home store buildings (ruko) is a building used as a place to live and a place to do business. Their home store buildings (ruko) were switching function having a negative impact, so that the switch functions of supervision of the home store buildings (ruko) to address the deviations is a serious matter.*

*The method used in this research is qualitative. So that the collected data is the data is derived from interviews, documentation, and observation. By using qualitative methods will provide more fundamental problems and deep switch functions related to the supervision of the home store buildings (ruko).*

*The results of this research, monitoring implementation of the conversion of home store buildings (ruko) in the city of Pekanbaru has not fully maximized. Judging from the shape of the oversight conducted, coordination between instant Occurs competent and conditions of inspectors charged with overseeing the conversion of home store buildings (ruko). Coupled with the limitations of strategic land and less accommodating regulation be a driving force going over the home store buildings (ruko). This is evidenced by many home store buildings (ruko) who converted to hotels, karaoke bars, schools, boarding houses and others. The transformation of the home store buildings (ruko) is negatively impacted, Become have many places to do any unlawful activity, irregular urban planning and traffic that can not be predicted. With the Regional Regulation No. 14 of 2000 on Building Permits Considered was not a accommodate the times.*

**Keywords:** *Monitoring, Switch Function, Regional Regulation.*

## PENDAHULUAN

Perkembangan yang sangat pesat memiliki dampak yang sangat besar terhadap pembangunan yang ada di Kota Pekanbaru. Pembangunan yang semakin hari semakin luas menyebabkan pemerintah Kota Pekanbaru bertanggung jawab untuk menata lingkungan khususnya menata perkotaan sehingga tertata lingkungan perkotaan yang asri, rapi nyaman, tertib dan teratur.

Pelaksanaan pembangunan dalam hal ini adalah alih fungsi rumah toko (ruko) oleh pelaku usaha, pemerintah yang memiliki kewenangan menata pembangunan kota atau daerah maupun swasta dan individu yang membutuhkan bangunan baik untuk tempat tinggal, untuk tempat usaha, tempat bekerja atau perkantoran, tempat belajar atau sekolah, dan bangunan lain yang dipergunakan sebagai tempat sesuai dengan kebutuhan setiap orang.

Alih fungsi merupakan pemindahan fungsi (sumber: *kbbi.web.id*), yang kemudian dalam hal bangunan merupakan pemindahan fungsi bangunan dengan cara merubah bentuk dan kegunaan, misalnya bangunan yang memiliki fungsi sebagai tempat untuk melakukan kegiatan perdagangan berpidah fungsi menjadi tempat untuk melakukan kegiatan hiburan. Dalam melakukan alih fungsi bangunan tentu pelaku usaha melakukan pembongkaran bangunan, sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 14 Tahun 2000 Pasal (1) Ayat (hh) :

*“Membongkar bangunan adalah usaha atau pekerjaan untuk membongkar atau*

*menghilangkan atau meniadakan bangunan”.*

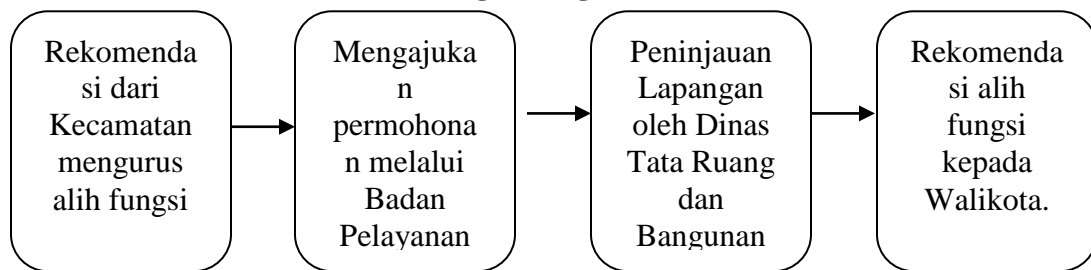
Dalam melaksanakan alih fungsi bangunan terlebih dahulu pelaku usaha harus melewati proses perizinan seperti, pengurusan surat menyurat atau administrasi dan lokasi akan di alih fungsi bangunan sesuai dengan tata kota dan bangunan serta kegunaan bangunan yang telah diatur oleh pemerintah daerah dalam hal ini diatur oleh Dinas Tata Ruang dan Bangunan (Distarubang) Kota Pekanbaru yang mengacu pada Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2000 dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Selanjutnya setelah melalui proses perizinan dan mendapat rekomendasi oleh Dinas Tata Ruang dan Bangunan, barulah pelaku usaha dapat melakukan alih fungsi bangunan rumah toko (ruko) baik dalam hal bentuk bangunan hingga kegunaan bangunan tersebut sehingga memiliki kesesuaian dengan tata ruang kota dan bangunan. Hal tersebut sesuai dengan fungsi dan pengertian “Bangunan” yang merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia untuk tempat tinggal/hunian maupun untuk kegiatan lainnya guna meningkatkan kesejahteraan manusia sehingga perlu diatur agar tercapai bangunan yang berwawasan lingkungan, kenyamanan, keindahan dan perlindungan baik teknis maupun hukum sesuai dengan perkembangan keadaan/zaman.

Fakta dilapangan menunjukan bahwa banyak bangunan yang beralih fungsi tanpa memiliki izin dari pihak yang berwenang. Bangunan yang beralih fungsi tersebut adalah bangunan rumah toko (ruko) yang beralih menjadi rumah kos, hotel,

gudang, salon berkedok prostitusi, karaoke dan panti pijat. Peralihan fungsi bangunan yang menyalahi perizinan dan peraturan tidak memiliki alasan untuk tidak ditertibkan karena hal ini dapat mengganggu pembangunan Kota Pekanbaru sesuai dengan Visi dan Misi. (Sumber: *RiauPos.co*, 31 Januari 2014)

Selain dari aspek perizinan dan peraturan alih fungsi bangunan rumah toko (ruko) yang menjadi masalah, jumlah bangunan yang beralih fungsi menjadi permasalahan yang tidak bisa diabaikan karena bukan terjadi pada satu atau dua Kecamatan saja tapi terjadi di seluruh Kecamatan yang ada di Kota Pekanbaru.

**Bagan 1.1**  
**Mekanisme Alih Fungsi Bangunan di Kota Pekanbaru**



**Sumber : Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Pekanbaru, 2013**

Berdasarkan gambar diatas alih fungsi bangunan harus melalui tahapan-tahapan guna menyesuaikan dengan ketentuan yang berlaku dalam hal pekerjaan mendirikan, mengubah dan merobohkan bangunan. (Perda No. 14 Tahun 2000)

Dimana dalam Peraturan Daerah (Perda) Nomor 14 Tahun 2000 tentang Izin Bangunan yang menjadi pelaksana dalam pengawasan bangunan adalah ditunjuk oleh Kepala Dinas yang kemudian pengawasan dilakukan oleh petugas yang telah mendapat kewenangan dari Kepala Dinas.

Adapun syarat dan ketentuan pengurusan izin alih fungsi untuk Kota Pekanbaru sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 14 Tahun 2000 tentang Izin Bangunan pada Pasal 3-Pasal 84. Dimana dalam setiap pasal memuat tentang syarat dan ketentuan

serta sanksi yang dikenakan apabila pelaksanaan pembangunan melakukan pelanggaran dan tidak mengikuti syarat serta ketentuan yang berlaku.

## KERANGKA TEORI

### Pengawasan

Menurut Nitisemito (1997:144), pengawasan dapat diartikan sebagai upaya untuk mencegah kemungkinan-kemungkinan penyimpangan dari rencana, instruksi-instruksi, saran-saran dan sebagainya yang ditetapkan.

Pengawasan merupakan suatu hal yang sangat penting dan merupakan salah satu dari lima fungsi manajemen menurut **Dharma S. S (2004:14)** yaitu :

1. *Planning* (Perencanaan).
2. *Organizing* (Pengorganisasian).

3. *Departemenization* (Penyusunan Staf).
4. *Actuating* (Penggerakan).
5. *Controlling* (Pengawasan).

**H. Bohari (1992:4-5)**, mengemukakan bahwa tujuan pengawasan antara lain adalah mengamati apa yang sebenarnya terjadi dan membandingkan dengan apa yang seharusnya terjadi, dengan maksud untuk secepatnya melaporkan penyimpangan, hambatan pada penanggung jawab fungsi atau kegiatan yang bersangkutan agar dapat diambil tindakan korektif yang perlu.

**Sujanto (2003:17)**, mengatakan pengawasan merupakan segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan.

Menurut **Sukanto (2002:65)**, pengawasan yang efektif dapat dilaksanakan dengan tiga cara, yaitu :

1. Adanya ukuran dan standar.
2. Penilaian pekerjaan yang dilakukan.
3. Pembetulan penyimpangan.

**Manullang (1991:83)**, Manajemen yang baik terdiri dari beberapa unsur, selain unsur perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan, meliputi juga unsur pengawasan, ke-empat unsur tersebut saling bersinergi untuk menuju tercapainya cita-cita suatu institusi.

Pada umumnya pengawasan terdiri dari tiga langkah yaitu :

1. Menentukan standar,
2. Mengukur atas dasar standar, dan
3. Mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan.

Menurut **Hanif Nurcholis (2007:313)** dalam pengawasan secara

umum dikenal dua jenis pengawasan yaitu:

1. Pengawasan "*preventif*" adalah pengawasan yang bersifat mencegah. Mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada kesalahan.
2. Pengawasan "*represif*", yaitu pengawasan yang berupa penanggulangan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah.

**S. P Siagian (2002:176)**, menyebutkan ciri-ciri dari pengawasan yang efektif adalah sebagai berikut :

1. Pengawasan harus merefleksikan sifat dan berbagai kegiatan yang diselenggarakan.
2. Pengawasan harus segera memberi petunjuk tentang kemungkinan adanya deviasi dari rencana.
3. Pengawasan harus menunjukkan pengecualian pada titik-titik strategi tertentu.
4. Objektifitas dalam melakukan pengawasan.
5. Keluwesan pengawasan.
6. Pengawasan harus memperhitungkan pola dasar organisasi.
7. Efisiensi pelaksanaan pengawasan.
8. Pedoman sistem pengawasan oleh semua pihak yang terlibat.
9. Pengawasan mencari apa yang tidak beres dan bersifat membimbing.

Menurut **Handoko (1998:359-360)**, bahwa setiap kebijakan Pemerintah Daerah, dalam penerapannya perlu dilakukan pengawasan sehingga tujuan kebijakan yang telah disusun dapat direalisasikan sesuai dengan yang direncanakan, sebagaimana yang diuraikan pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai.

Menurut **Syafri Harahap (2004:12)**, pengawasan adalah kegiatan yang dilaksanakan agar visi, misi atau tujuan organisasi dapat tercapai dengan mulus tanpa penyimpangan yang berarti. Kemudian dikemukakan ada tiga jenis *control*/pengawasan ditinjau dari segi waktu pelaksanaannya, yaitu :

1. *Pre control/feed forward*, kontrol ini dilakukan sebelum dimulai, misalnya melalui rekrut pegawai yang selektif.
2. *Concurrent control*, kontrol yang dilaksanakan secara serentak sejalan dengan pelaksanaan pekerjaan.
3. *Feedback control*, kontrol yang dilaksanakan setelah pekerjaan selesai, misalnya dengan melakukan *self correcting* dan *non correcting system*.

Adapun menurut **Herujito (2001:242)**, prinsip pengawasan ada tujuh, yakni :

1. Mencerminkan dari sifat siapa yang diawasi.
2. Dapat diketahui dengan segera penyimpangan yang terjadi.
3. Luwes.

4. Mencerminkan pola organisasi.
5. Ekonomis.
6. Dapat mudah dipahami.
7. Dapat dilaksanakan perbaikan.

Menurut **Soekarno K. (1993:103)**, tujuan pengawasan adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan.
2. Untuk mengetahui apakah sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas-asas yang telah diinstruksikan.
3. Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan dalam bekerja.
4. Untuk mengetahui sesuatu berjalan dengan efisien.
5. Untuk mencari jalan keluar apabila dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan ataupun kegagalan kearah yang lebih baik.

Menurut **Terry (dalam Inu Kencana Syafei, 2007:60)**, pengawasan dapat dirumuskan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar.

Cara dan waktu pengawasan menurut **Kunarjo (2002:54)**, yaitu cara pelaksanaan pengawasan dapat dilakukan secara *on the spot* dan dengan inspeksi dan pemeriksaan.

Waktu pelaksanaan pengawasan dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu :

1. Sebelum kegiatan dimulai.
2. Selama pelaksanaan kegiatan.

3. Sesudah kegiatan dilaksanakan.

**Henry Fayol** (dalam **Inu Kencana Syafei, 2007:60**), berpendapat bahwa pengawasan adalah ketetapan dalam menguji suatu persetujuan, yang disesuaikan dengan instruksi dari prinsip perencanaan yang sudah tidak dapat dipungkiri lagi.

## METODE PENELITIAN

### Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Hakikat dari penelitian kualitatif yaitu prosedur penelitian ini yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Menurut pendapat **Sugiyono (2005)**, yaitu penelitian yang mengungkapkan atau memotret situasi secara menyeluruh, luas dan mendalam.

**Moleong (2002:190)**, penelitian kualitatif diartikan yaitu menggambarkan dan melukiskan keadaan atau objek peneliti (lembaga, masyarakat, daerah dan lain-lain), pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana mestinya.

#### 1.1. Informan

Informan adalah orang yang menjadi sumber data dalam penelitian atau orang yang memberikan keterangan.

#### 1.2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Kota Pekanbaru, Dinas Tata Ruang dan Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru. Peneliti memilih untuk mengambil *sample* Kecamatan Tampan.

### 1.3. Jenis Data

#### a. Data Primer

Data yang diperoleh langsung melalui wawancara dengan orang-orang yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### b. Data sekunder

Data mengutip dari sumber lain, sehingga tidak bersifat otentik lagi. Sebab data tersebut diperoleh dari tangan kedua, ketiga dan seterusnya.

### 1.4. Teknik Pengumpulan Data

#### a. Wawancara

Wawancara dilakukan pihak yang berkompeten dengan tujuan penelitian penulis. Wawancara menempatkan informan sebagai “guru” dan peneliti sebagai “murid”.

#### b. Studi Dokumentasi

Karena menggunakan data primer saja tidak mencukupi, maka penelitian dapat juga menggunakan data sekunder berupa teknik dokumentasi, antara lain dengan memanfaatkan bahan-bahan dokumen dan laporan.

#### c. Observasi

Berupa pengamatan yang dilakukan baik langsung (terlibat) maupun tidak langsung (tidak terlibat) dalam rangka memperoleh kesesuaian informasi yang ada.

### 1.5. Teknik Analisa Data

Dalam menganalisa data, setelah informasi diperoleh melalui informan yang dianggap memiliki kapasitas untuk memberikan keterangan tentang masalah yang diteliti, kemudian dianalisa secara deskriptif.

Berdasarkan metodenya, menurut tiga jenjang proses penganalisis data yaitu: Reduksi data, Penyajian data, Penarikan kesimpulan. Adapun data yang direduksi

diantaranya adalah data dari hasil wawancara, data bangunan, data organisasi.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pengawasan alih fungsi bangunan adalah serangkaian kegiatan mengawasi dan memeriksa bangunan yang akan dibangun, khusus dalam rangka pemenuhan terhadap persyaratan teknis dan perizinan.

Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2000 Pasal 106 mengatakan bahwa pengawasan bangunan dilaksanakan dalam rangka menata bangunan sesuai dengan izin yang diperbolehkan, menjaga peletakan bangunan dan menjaga keselamatan kerja.

Pelaksanaan pengawasan bangunan wajib memiliki IMB yang dilakukan oleh Bidang Pengawasan Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Pekanbaru tersebut mempunyai tujuan yang mana bangunan yang akan dibangun atau diubah memenuhi persyaratan teknis dan sesuai izin, termasuk persyaratan garis sepadan bangunan yang harus dipenuhi.

Tahapan pelaksanaan pengawasan bangunan adalah sebagai berikut:

1. Pada permulaan pekerjaan.
2. Selama pekerjaan tersebut dilakukan.

Dalam hal ini fungsi pengawasan sangatlah penting karna pengawasan merupakan suatu usaha untuk menjamin kelancaran dalam suatu pekerjaan sehingga berdaya guna dan berhasil guna.

Selain itu usaha memberikan petunjuk kepada para pelaksana dalam hal ini Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Pekanbaru agar bertindak sesuai dengan rencana.

### **1.6. Pembahasan Penelitian**

Dalam rangka pencapaian pelaksanaan tujuan-tujuan pengawasan, terdapat berbagai faktor yang menurut penulis menjadi faktor-faktor penyebab terjadinya alih fungsi bangunan rumah toko (ruko), faktor-faktor tersebut tidak terlepas dari dinamika yang terjadi sehingga menjadi hal harus diperhatikan oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Pekanbaru. Faktor-faktor penyebab terjadinya alih fungsi bangunan rumah toko (ruko) merupakan hal yang harus diketahui dalam menjalankan pengawasan karena didalam pengawasan sendiri pasti setiap latar belakang tiap pelanggaran berbeda-beda sehingga layak untuk diketahui. Berikut faktor-faktor terjadinya alih fungsi bangunan rumah toko (ruko) di Kota Pekanbaru.

## **KESIMPULAN**

1. Pelaksanaan pengawasan alih fungsi bangunan rumah toko (ruko) di Kota

Pekanbaru belum sepenuhnya maksimal. Bentuk pengawasan preventif dan represif yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru yaitu melalui Dinas Tata Ruang dan Bangunan serta Satuan Polisi Pamong Praja belum terlaksana dengan baik. Hal ini disebabkan belum adanya koordinasi yang baik antar instansi mengenai penindakan pelanggaran alih fungsi serta rekomendasi izin alih fungsi dari instansi terkait. Serta kurangnya jumlah tenaga pengawas dan kendaraan operasional pendukung.

2. Terdapat faktor-faktor yang menjadi pendorong alih fungsi bangunan rumah toko (ruko) di Kota Pekanbaru. Dorongan yang ditemui yaitu pada lahan yang harganya mahal. Kemudian yang paling penting yaitu pedoman dalam pengaturan pembangunan kota yang saat ini masih dalam proses. Kemudian diperparah lagi dengan perizinan yang berkaitan dengan alih fungsi bangunan rumah toko (ruko) yang kurang ketat. Serta Peraturan Daerah (Perda) tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang belum ada karena terkendala.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bohari, H. 1992. *Pengawasan Negara*. Rajawali Press. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Pengawasan Keuangan Negara*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Hanif, Nurcholis. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah (edisi revisi)*. Grasindo. Jakarta.
- Harahap, Syafri. 2004. *Sistem Pengawasan Manajemen (Managemen Control System)*. PT. Pustaka Quantum. Jakarta.
- Handoko, T Hani. 1995. *Manajemen*. BPFE Yogyakarta. Yogyakarta.
- Herujito. 2001. *Dasar-Dasar Manajemen*. PT. Grasindo. Jakarta.
- Kunarjo. 2002. *Pengawasan dan Pengendalian Program Pembangunan*. UI-Press. Jakarta.
- K. Soekarno. 1993. *Dasar-Dasar Manajemen*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Manullang, Maribot. 1991. *Dasar-Dasar Manajemen*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Moleong, Lexi. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdikarya. Jakarta.
- Nawawi, Hadari. 1987. *Metodologi Penelitian Sosial*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Nitisemito, Alex. 1989. *Manajemen Suatu Dasar dan Pengantar*. Ghalia Indonesia. Jakarta.



- Salam, Dharma S. 2004. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Singarimbun, Masri dan Effendi, Sofian. 2006. *Metodologi Penelitian Survei*. Pustaka LP3ES. Jakarta.
- Siagian, Sondang P. 1995. *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional*. Gunung Agung. Jakarta.
- Syafi'I, Inu Kencana. 1999. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Aditama. Jatinangor.
- Syafri Sofyan. 2004. *Sistem Pengawasan Manajemen*. Quantum. Jakarta.
- Sugiyono. 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Alfabeta. Bandung.
- Sujamto. 2003. *Beberapa Pengertian dibidang Pengawasan*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Sukanto. 2002. *Perencanaan dan Pembangunan Sistem Informasi*. Penerbit Andi. Yogyakarta.
- Winardi. 1979. *Azas-azas Manajemen*. Alumni Bandung. Bandung.