

TANTANGAN MENGEFEKTIFKAN PENERAPAN IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN

* Kasus Kota Cianjur

Oleh Febi Harta

Pertumbuhan fisik kota yang pesat, ditandai oleh intensitas pembangunan yang tinggi, menuntut pengaturan dan penertiban yang ketat guna mewujudkan suatu lingkungan perkotaan yang sehat, aman, tenteram, indah dan bersusila, sesuai rencana kota yang berlaku. Hal ini penting mengingat pertumbuhan fisik merupakan manifestasi dari perkembangan kota bersangkutan.

Dalam rangka pengaturan dan penertiban pembangunan, berlaku Peraturan Bangunan yang diterapkan melalui mekanisme perizinan, berbentuk pemberian surat IMB (Izin Mendirikan Bangunan). Penerapan perizinan ini dimaksudkan pula untuk melindungi berbagai kepentingan umum menyangkut lingkungan hidup, mengingat motivasi masyarakat dalam membangun umumnya hanya demi keuntungan pribadi.

Penerapan IMB berlandaskan pada peraturan daerah (Perda) tingkat II dan berlaku lokal. Namun dalam penetapan Perda tentang bangun- bangunan ini perlu berlandaskan pada peraturan/perundangan yang berlingkup lebih luas, berkenaan dengan perencanaan kota, tanah perkotaan, lingkungan hidup dan pemerintahan di daerah.

Jelaslah, keefektifan penerapan IMB menentukan kualitas pewujudan lingkungan hidup yang sehat, aman, tenteram, indah dan bersusila. Tingkat keefektifan penerapan IMB paling tidak terukur dari jumlah pemilikan surat IMB, kelancaran pelayanannya, segi kemanfaatan umum serta partisipasi masyarakat.

Dalam tulisan ini, selanjutnya akan disajikan sekelumit latar belakang dan tujuan penerapan IMB serta suatu gambaran tentang keefektifan penerapan IMB di Kota Cianjur sesuai hasil peliputan.

Latar Belakang Persoalan

Kepesatan pertumbuhan dan perkembangan kota ditentukan oleh laju pertumbuhan penduduk. Perkembangan kota dipengaruhi pula oleh berbagai faktor perubahan yang menyangkut segi sosial, ekonomi, budaya dan politik. Manifestasi terpenting dari perubahan tersebut adalah, peningkatan kebutuhan berbagai elemen perkotaan serta tuntutan perluasan ruang (Sujarto, 1980:4-5).

Perkembangan kota yang pesat, seiring dengan laju pertumbuhan penduduk yang tinggi, tercermin pula pada intensitas pembangunan fisik yang tinggi. Hal ini merupakan konsekuensi dari pemenuhan kebutuhan berbagai elemen perkotaan yang terus meningkat. Untuk mengarahkannya dibutuhkan suatu keteraturan dan ketertiban dalam pembangunan.

Namun keteraturan dan ketertiban dalam pembangunan kerap sulit tercapai. Selain karena proses pembangunan yang memang berlangsung sangat pesat, hal ini berkaitan pula dengan Peraturan Bangunan yang diberlakukan sebagai alat pengendali. Umumnya Peraturan Bangunan yang berlaku masih merupakan produk masa penjajahan.

Di samping itu, kesulitan pembinaan kota dihadapi sebagian besar kota di Indonesia yang belum berstatus otonom (kotamadya, misalnya) maupun administratif (Kotip), karena tidak memiliki aparat pemerintahan kota yang khusus. Di tingkat kabupaten misalnya, penanganan masalah kota secara parsial dilakukan oleh unit-unit tertentu (Pamudji, 1985: 7,8 dan 105).

Masalah kesulitan pembinaan kota ini telah berawal sejak ditetapkannya Decentralisatie Wet 1903 yang merupakan ihwal pemberlakuan azas desentralisasi dalam ketatanegaraan di Indonesia. Pelaksanaan azas desentralisasi ini selanjutnya dikukuhkan dalam Decentralisatie Besluit 1905 (Suganda, 1981: 10-11).

Berdasarkan ketentuan hukum tersebut, kemudian dikenal daerah otonomi, yakni provincien (propinsi), regenschappen (kabupaten) dan stadsgemeente (kotamadya). Pembentukan stadsgemeente ini selanjutnya diikuti dengan penetapan SVO/SVV, dan dalam pengaturan pembangunannya dilengkapi dengan Peraturan Bangunan (Bouw verordening).

Bertitik tolak dari SVO/SVV tersebut kemudian lahir pedoman penyusunan rencana kota yang tertuang dalam Permendagri 4/1980, yang disusul dengan SKB Mendagri Menteri PU nomor 650-1595 dan 503/KPTS/1985. Berikutnya, lahir pula Permendagri 2/1987 yang menggantikan Permendagri sebelumnya. Penjabaran rencana kota pada tingkat rinci (rencana teknis) menjadi

landasan bagi pengaturan pembangunan yang diterapkan melalui mekanisme perizinan (IMB).

Sementara itu, kota-kota kabupaten yang umumnya juga bertumbuh pesat, tidak memiliki landasan dalam pengaturan pembangunannya. Memang SVO/SVV kemudian dinyatakan berlaku untuk seluruh kota, setelah berakhirnya kekuasaan penjajahan. Namun persoalannya telah berkembang sedemikian rumit dan dilematis.

Pertumbuhan dan perkembangan kota kabupaten umumnya terhambat dan tidak terarah meski kecenderungan serupa ini terjadi juga pada kota yang berotonom. Dalam pembangunan perumahan misalnya, masih kurang mendapat pengarah sesuai tata ruang kota. Lebih jauh, kemerosotan daya dukung lingkungan akibat tekanan penduduk sulit dihindarkan.

Hal itu ditandai oleh pertumbuhan bangunan yang semakin berhimpitan, bangunan liar tumbuh di bantaran sungai dan tepian rel kereta api, serta ruang terbuka semakin habis digunakan untuk bangunan. Prasarana lingkungan memburuk, sehingga mutu lingkungan hidup menurun. Pada gilirannya ancaman banjir dan bahaya kebakaran semakin sulit dihindarkan.

Fenomena seperti itu terjadi di Kota Cianjur, Jawa Barat. Sebagai ibukota daerah tingkat II, serta letaknya pada jalur ramai Bogor-Bandung, Kota Cianjur tumbuh dan berkembang pesat. Di lain pihak, kesulitan peminaan dihadapi oleh kota kecamatan ini, karena tidak mempunyai aparat pemerintahan kota yang khusus.

Dalam Rencana Induk Kota (RIK) Cianjur 1985 teridentifikasi berbagai persoalan kota seperti lingkungan perumahan buruk, invasi perumahan ke daerah PJKA, limbah industri yang mengganggu lingkungan serta sungai yang tercemar buangan industri dan rumah tangga.

Fungsi Pengendalian Pembangunan Fisik

Pembangunan fisik meliputi pendirian gedung dan non gedung. Pendirian bangunan gedung, terutama perumahan dan tempat usaha, hampir seluruhnya dilakukan oleh masyarakat secara perorangan maupun masal. Pembangunan non gedung seperti jaringan jalan, utilitas serta berbagai prasarana lingkungan, umumnya dilakukan pemerintah. Motivasi masyarakat dalam melakukan suatu pembangunan tentu demi kepentingan dan keuntungan pribadi/kelompok. Dengan demikian dalam proses pembangunannya cenderung kurang mempertimbangkan faktor hubungan sosial, ekonomi maupun politik.

Pengendalian pembangunan fisik sebagai bagian dari pembinaan kota, dilakukan guna melindungi kepentingan umum. Lingkup pengendalian pembangunan fisik mencakup aspek penggunaan lahan dan bangunan, cara membangun, wujud bangunan,

hubungan antarbangunan serta keseimbangan terhadap ruang terbuka. Pengaturan segi wujud bangunan sendiri meliputi posisi, ukuran, bentuk, keruangan dan jarak.

Pengendalian pembangunan dilakukan oleh pemerintah dengan berpegang pada suatu ketentuan hukum. Seperti disebutkan dalam Penjelasan UUD 1945, bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum dan tidak berdasar atas kekuasaan belaka.

Dalam UU 4/1982 ditegaskan, bahwa Negara memiliki hak menguasai, mengatur dan kewenangan dalam pengelolaan lingkungan hidup. Dalam kaitan dengan azas desentralisasi, ditegaskan pula bahwa Daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Ketentuan hukum dalam pengendalian pembangunan fisik tertuang dalam bentuk peraturan bangunan. Sebagai alat pelaksanaan tertib hukum, maka peraturan bangunan harus memiliki kekuatan hukum. Untuk itu, peraturan bangunan harus berlandaskan pada peraturan/perundangan yang mempunyai lingkup lebih luas. Bertolak dari tujuan mewujudkan lingkungan hidup yang sehat, aman, tenteram, indah dan bersusila, maka peraturan/perundangan yang melandasi peraturan bangunan hendaknya berkenaan dengan perencanaan kota, tanah perkotaan, lingkungan hidup dan pemerintahan kota.

Dalam penyusunan Peraturan Bangunan, Pemda Tingkat II dapat mengacu pada pedoman yang diterbitkan Departemen Pekerjaan Umum tahun 1976, yaitu "Peraturan Bangunan Nasional". Meski pedoman ini masih belum sempurna, namun cukup memadai untuk dijadikan sebagai contoh oleh Daerah dalam penyusunan peraturan bangunan.

Peraturan bangunan diterapkan melalui suatu mekanisme perizinan yang berlandaskan pada Peraturan Daerah Tingkat II. Pengaturan yang dilakukan melalui perizinan ini meliputi aspek teknis maupun administratif. Dalam pengaturan segi teknis tercakup aspek konstruktif, arsitektonis dan teknik lingkungan.

Dalam pewujudan rencana kota, maka fungsi IMB sebagai alat pengendali pembangunan berperan penting. Selain tercermin dari lingkup aturan segi teknis, kaitan IMB sebagai alat pewujudan rencana kota dikukuhkan dalam landasan penetapan Peraturan Bangunan. Jelaslah, keefektifan penerapan IMB menentukan mutu pewujudan rencana kota.

Kasus Kota Cianjur

Penerapan IMB di Kota Cianjur berlandaskan pada Peraturan Daerah Tingkat II Cianjur nomor 3/Hk/021.2/PU.041/76, tentang Bangun-bangunan dan Rumah. Peraturan Daerah ini diundangkan dalam Lembaran Daerah nomor 6 tahun 1976, sehingga lazim hanya disebut Perda 6/1976 saja.

Perda 6/1976 menggantikan Perda 4/1966 yang dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kota. Namun pada prinsipnya kedua Perda ini masih berpegang pada *Bouw en Rooiverordening* tahun 1930. Perubahan dan penyempurnaan dilakukan hanya agar tidak menimbulkan kesimpangsiuran dalam penafsirannya.

Keefektifan penerapan IMB di Kota Cianjur ditunjukkan oleh jumlah pemilikan surat IMB yang relatif rendah. Namun tidak tercatat jumlah yang pasti. Dinas Pekerjaan Umum (DPU) Cianjur hanya memperkirakan sekitar 30-40 persen bangunan memiliki IMB, sedang selebihnya dipastikan tidak memiliki IMB.

Bangunan yang memiliki IMB, menurut penjelasan aparat Seksi Perizinan DPU Cianjur, umumnya berlokasi di tepi jalan raya. Bangunan yang berlokasi di tepi gang, terlebih di perkampungan padat, umumnya tidak memiliki IMB. Dijelaskan pula, bahwa hal ini berkaitan dengan kesulitan pemantauan akibat keterbatasan jumlah aparat pengawas.

Dalam kurun 1982-1987, jumlah permohonan IMB yang tertunda pemrosesannya rata-rata sebesar 411 berkas per tahun. Jumlah permohonan yang diajukan rata-rata per tahun mencapai 778 berkas, sedangkan jumlah IMB yang selesai diproses (dikeluarkan) rata-rata 366 berkas per tahun.

Keefektifan penerapan IMB ditinjau dari segi kemanfaatan umum, berkaitan dengan kesesuaian kondisi bangunan terhadap ketentuan teknis yang berlaku. Melalui pengamatan selintas, dapat diduga bahwa tingkat kesesuaiannya relatif rendah. Hal ini menguatkan identifikasi lingkungan perumahan buruk dalam RIK Cianjur 1985. Di samping itu, jumlah pemilikan IMB memang jelas rendah.

Berdasarkan pengamatan visual, secara sederhana dapat dirumuskan ciri lingkungan perumahan buruk tersebut, yakni tingkat kepadatan bangunan relatif tinggi, luas bangunan umumnya mendekati luas persil dan posisi serta orientasi bangunan cenderung semrawut.

Telaahan Landasan Hukum

Perda 6/1976 sebagai landasan hukum dalam penerapan IMB di Kota Cianjur ternyata belum memiliki landasan penetapan yang lengkap. Padahal landasan penetapan ini penting, selain untuk memperkaya materi peraturan bangunan, juga hal ini berkaitan dengan segi *enforcement* suatu peraturan daerah.

Menurut sejumlah literatur, seyogyanya landasan penetapan peraturan bangunan, berkenaan dengan perencanaan kota, tanah perkotaan, lingkungan hidup serta pemerintahan di daerah. Hal ini terutama untuk memberikan kekuatan hukum bagi peraturan bersangkutan.

Landasan penetapan Perda 6/1976 berupa peraturan/perundangan yang memiliki lingkup lebih luas hanya menyangkut pemerintahan di daerah, yakni UU 5/1974. Sementara berkenaan dengan rencana kota, disebutkan Master Plan Cianjur dan Outline Plan Daerah Pacet. Padahal kini Kota Cianjur memiliki pula RIK 1985.

Ketentuan yang menyangkut pertanahan, hanya disinggung secara sumir. Hanya beberapa ayat menyebutkannya, dan itu pun hanya berhubungan dengan kondisi fisik tanah. Di samping dipersyaratkan surat bukti pemilikan tanah dan keterangan bahwa tanah bersangkutan tidak sedang dalam sengketa.

Namun bila mengingat, bahwa pada hakekatnya perencanaan kota serta pembangunan berbagai struktur dalam rangka pewujudan rencana tersebut, adalah sebagai upaya pemanfaatan lahan, maka ketentuan tentang pertanahan ini perlu mendapat penegasan dalam peraturan bangunan. Paling tidak UUPA perlu dicantumkan dalam landasan penetapan.

Pengaturan pembangunan agar tercipta suatu ketertian dalam membangun juga pada hakekatnya berhubungan dengan masalah pengelolaan lingkungan hidup. Dalam hal ini UU 4/1982 tentang "Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup" merupakan peraturan/perundangan yang berlingkup lebih luas, sehingga perlu dijadikan acuan pula.

Pada akhirnya Perda 6/1976 sebagai pedoman pelaksanaan dalam penerapan IMB dituntut kemudahan dalam penggunaannya. Hal ini berhubungan dengan sistematika dan kerincian penjabaran setiap unsur pembentuknya. Dibandingkan dengan Peraturan Bangunan Nasional, maka Perda 6/1976 mempunyai beberapa kelemahan dalam kedua hal tersebut.

Selain sistematika penyajian yang kurang mendukung kemudahan bagi pemahamannya, dalam Perda 6/1976 masih banyak terdapat ketentuan (teknis) yang tidak lengkap/tuntas. Pengaturan lebih lanjut yang ditegaskan dalam Perda tersebut umumnya belum terpenuhi mengingat berbagai kendala dan keterbatasan.

Penyimpangan Ketentuan Teknis

Dari hasil pengamatan bangunan diperoleh gambaran, umumnya kesesuaian terhadap ketentuan teknis relatif rendah. Hal ini terjadi untuk bangunan yang memiliki IMB maupun bangunan tanpa IMB. Dapat dikatakan, bahwa dari segi ini hampir tidak terdapat perbedaan mencolok antara kedua kelompok bangunan yang semestinya bertolak belakang itu.

Kesesuaian terhadap ketentuan BCR misalnya, untuk bangunan ber-IMB hanya 25 persen yang memenuhi ketentuan, sedangkan selebihnya menyimpang. Untuk bangunan tanpa IMB yang

memenuhi ketentuan BCR sebesar 11 persen, memang secara absolut masih lebih kecil. Namun hal ini menunjukkan hampir tidak berbeda antara bangunan ber-IMB dan bangunan tanpa IMB.

Luas bangunan umumnya cenderung menghabiskan luas persil yang memang rata-rata sempit. Keadaan ini dipertegas dengan jarak antarbangunan yang cenderung saling berhimpitan. Dari segi kesesuaian terhadap ketentuan posisi dan jarak antarbangunan pun diperoleh angka yang relatif rendah.

Untuk bangunan ber-IMB yang memenuhi ketentuan posisi haluan bangunan hanya 30 persen. Untuk bangunan tanpa IMB memang lebih kecil lagi, yakni 29 persen. Namun perbedaan ini hampir tidak berarti, terlebih bila mengingat seharusnya bangunan ber-IMB memang sesuai dengan ketentuan tersebut.

Dari segi jarak antarbangunan, tingkat kesesuaiannya ternyata lebih rendah lagi. Untuk bangunan ber-IMB kesesuaiannya hanya sebesar 2,8 persen (jarak ke kiri bangunan) dan 5,6 persen (jarak ke kanan bangunan). Untuk bangunan tanpa IMB tidak satu pun dari bangunan sampel yang diamati, memenuhi ketentuan ini.

Dalam pengamatan terhadap garis sempadan jalan/gang diperoleh gambaran, tingkat kesesuaian bangunan ber-IMB sebesar 23,5 persen sedang untuk bangunan tanpa IMB sebesar 19 persen. Kembali tidak terlihat suatu perbedaan yang berarti, bahkan kedua kelompok bangunan menunjukkan angka yang sama-sama rendah.

Kendala Segi Administratif

Kondisi landasan hukum seperti terurai sebelumnya, serta kenyataan hasil penerapan landasan hukum tersebut, tentu berhubungan pula dengan segi administratif. Dari hasil wawancara dengan aparat pengelola IMB serta ahli administrasi negara, Drs Dann Suganda, diperoleh suau rentetan kendala dalam segi ini.

Kendala segi administratif berpangkal pada aspek prosedural, kapasitas aparat dan mekanisme pengawasan.

Dari segi prosedural, yakni persyaratan dan prosedur pengurusan, dirasakan timbul hambatan dalam memenuhinya secara konsisten. Di samping kemampuan masyarakat terbatas, juga aspek ini masih perlu lebih disederhanakan lagi.

Hal itu berpengaruh pula pada kapasitas aparat yang memang masih terbatas dalam hal jumlah maupun mutu. Jumlah permohonan IMB yang tertunda setiap tahun menunjukkan keterbatasan kapasitas pelayanan. Padahal belum seluruh masyarakat yang hendak mendirikan bangunan, mengajukan permohonan IMB terlebih dahulu.

Mekanisme pengawasan yang semestinya banyak berperan dalam menegakkan peraturan ini, sejauh ini belum berfungsi secara memadai. Pokok persoalan dalam hal ini kembali berpangkal pada keterbatasan aparat serta mekanisme yang belum diatur secara tegas. Suatu petunjuk tentang hal ini adalah, penerapan sangsi yang belum efektif.

Pemantauan terhadap gerak pembangunan hanya dilakukan "sambil lalu", sehingga bangunan yang di tepi jalan umumnya memiliki IMB. Sementara di dalam perkampungan tidak terpantau, sehingga kondisinya terus memburuk. Demikian pula pengawasan terhadap suatu pendirian bangunan yang sedang berlangsung, masih dapat dikatakan longgar.

Persepsi Umum terhadap IMB

Dalam penerapan IMB di Kota Cianjur, ternyata belum didukung oleh persepsi masyarakatnya terhadap pemberlakuan peraturan ini. IMB di Kota Cianjur ternyata kurang memasyarakat, terbukti dari hanya sbagian kecil saja yang mengetahuinya, terlebih pemahaman terhadap maksud dan tujuannya. Lebih jauh, segi kemanfaatan penerapan peraturan ini belum dirasakan secara nyata/jelas.

Alasan pemilihan bagi pemilik bangunan ber-IMB yang memang sadar betul terhadap kewajiban ini hanya sebagian kecil saja. Selebihnya, terpengaruh orang lain atau sekadar memenuhi kewajiban tanpa memahami makna dari memenuhi ketentuan-ketentuannya.

Dari segi pelayanan, umumnya menilai persyaratan masih memberatkan, prosedur pengurusannya panjang dan berbelit, sehingga membutuhkan waktu dan menghabiskan biaya. Sementara dalam pengawasan selama pendirian bangunan berlangsung, umumnya mengakui masih longgar. Malah sebagian tidak terawasi/diawasi oleh petugas berwenang.

Sikap kelompok pemilik bangunan tanpa IMB ternyata menunjukkan, segi enforcement dari peraturan bangunan masih lemah. Hal ini terbukti dari kesimpulan jawaban mereka yang mengatakan, bahwa tidak ada perlakuan berbeda antara bangunan ber-IMB dan bangunan tanpa IMB. Juga tidak terlihat kesan, kekhawatiran terhadap penerapan sangsi terhadap bangunan tanpa IMB. Dibongkar, misalnya.

Namun demikian, tawaran pemutihan IMB diterima oleh seluruh responden kelompok pemilik bangunan tanpa IMB ini, meski hanya sebagian yang bersikap konsekuen, yakni bersedia menyesuaikan bangunannya menurut ketentuan yang berlaku. Sebagian lainnya tidak bersedia melakukan sedikit pun perombakan terhadap bangunan miliknya.