

INSTRUMEN ATURAN-ATURAN BANGUNAN DALAM PENGENDALIAN PEMBANGUNAN DI KOTA SURAKARTA

Dinilla Husna, dan Imam Buchori *)

Abstract

Building permit (Ijin Mendirikan Bangunan/IMB) is one of the development control mechanism in Indonesia that allows people to develop their land. The idea in using this permit to control development may come from a reasonable thought, i.e. managing building as the core of urban development will be able to create a proper urban planning. Therefore, as one of control system, building permit has to follow regulations that have been determined by the authority.

Concerning the issue above, Surakarta's municipality has determined a bundle of regulation functioned as guidance for permit decision into a municipal regulation (Peraturan Daerah/ Perda) as well as convention regulation. That regulation control Building Coverage Ratio (Koefisien Dasar Bangunan/KDB), Floor Average Ratio (Koefisien Lantai Bangunan/KLB), Set Back Building (Garis Sempadan Bangunan), and Building Height. Unfortunately, the implementation of that regulation is frequently questioned because the procedure and the phenomenon of building permit which has been issued by the local government was not effectively implemented. Hence, this study aims to answer the question on to what extent the building regulation has been used in controlling urban land development in Surakarta.

This study uses comparative and qualitative descriptive analyses. The first analysis aims to observe whether that regulation have been considered in issuing a building permit. The second analysis is used to identify how the factors above influence the implementation of that regulation. The triangulation technique that combines desk study, interview with the apparatus, questioners for IMB owners, and direct observation was used to collect the data.

The result of study shows that building permit was not issued based on the available regulation and moreover not considered as a preventive action to control land development. The deviation between the determined regulation and the building permit issued was affected by some factors, e.g. bureaucracy system that does not use them as a control function to integrate permit decisions, low commitment of local government staffs in controlling land development, and political intervention from its higher level of local government authority. To overcome these problems, a brief regulation and a punishment mechanism are certainly needed. Besides, improvement of apparatus quality, optimization of coordination and watching system in building permit process are supposed to be able to support urban land development.

Key words: builing regulation, building permit, implementation, development

Pendahuluan

Kota Surakarta merupakan salah satu kota yang mengalami perkembangan pesat di Jawa Tengah. Hal tersebut dapat diidentifikasi dari tingginya pemenuhan kebutuhan akan lahan dan bangunan untuk memwadhahi aktivitas kota, mulai dari aktivitas perkantoran dan perdagangan, industri, pendidikan hingga peruntukan yang lebih luas yaitu permukiman. Bahkan pada tahun 1994 penggunaan lahan di Kota Surakarta sebagai daerah terbangun sudah mencapai 88% dari luas total 4.404 Ha. Tentu saja upaya penggunaan lahan di dalam Kota Surakarta untuk pembangunan semakin dimaksimalkan, mengingat terdapatnya keterbatasan lahan.

Undang-undang penataan ruang secara tegas menyatakan bahwa rencana tata ruang merupakan payung utama dalam penyelenggaraan pembangunan perkotaan. Berbagai kebijakan ditetapkan sebagai upaya menjadikan tata ruang terwujud sebagaimana yang telah direncanakan. Salah satunya melalui mekanisme Ijin Mendirikan Bangunan, karena jika bangunan sebagai bagian terkecil dari terbentuknya kota dapat dikendalikan, niscaya penataan kota seper-

ti yang telah direncanakan dapat terwujud. Sebagai sebuah sistem kontrol, keputusan perijinan mendirikan bangunan harus mengacu pada peraturan yang telah ditetapkan.

Pemerintah Kota Surakarta telah menetapkan instrumen (seperangkat peraturan) yang berfungsi sebagai pedoman keputusan perijinan mendirikan bangunan, baik berupa peraturan perundang-undangan yang dituangkan dalam bentuk peraturan daerah (Perda) maupun peraturan tertulis yang bersifat konvensi/hasil kesepakatan. Seperangkat peraturan tersebut adalah Perda No 8 tahun 1988 tentang Bangunan, Perda No. 6 tahun 1991 tentang Bangunan Bertingkat, Perda No 8 Tahun 1993 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) tahun 1993-2013, RBWK Surakarta 1986-2004 dan RDTRK Kota Surakarta Bagian Utara dan Bagian Selatan Tahun 1997/1998. Peraturan tersebut diantaranya mengatur tentang Koefisien Dasar Bangunan (KDB), Koefisien Lantai Bangunan (KLB), Garis Sempadan Bangunan (GSB), serta aspek ketinggian bangunan.

*) Staf Pengajar Jurusan Teknik Perencanaan Wilayah dan Kota Fakultas Teknik Undip

Meskipun telah terdapat seperangkat peraturan sebagai dasar keputusan perijinan, namun beberapa tahun ini terjadi fenomena yang menimbulkan pandangan negatif terhadap keputusan perijinan mendirikan bangunan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Surakarta, yaitu mengenai:

1. Kebijakan pemutihan IMB pada daerah berkepadatan tinggi yaitu di Kecamatan Pasar Kliwon, Serengan dan Laweyan pasca inventarisasi IMB tahun 2003.
2. Hal ini didasarkan pemikiran bahwa di antara ribuan bangunan yang mendapatkan pemutihan IMB tentu terdapat bangunan yang telah menyalahi ketentuan mengenai KDB, KLB, GSB dan ketinggian bangunan.
3. perijinan yang dikeluarkan pemerintah terhadap pembangunan BTC dan PGS yang berlokasi di kawasan pusat budaya kota (Kompleks Keraton Kasunanan Surakarta dan Pasar Klewer) dan kompleks Pemerintahan Kota Surakarta.
4. Keberadaan bangunan berkonsep modern tersebut terkesan menutupi keberadaan kompleks bangunan keraton. Dapat pula dibayangkan potensi konflik yang akan terjadi seperti kemacetan, persaingan pasar tradisional dan modern, serta masalah eksistensi Kota Solo sebagai kota peninggalan sejarah keraton di Jawa Tengah.
5. kemudahan perijinan mendirikan bangunan yang diduga sebagai upaya mendulang PAD guna menutup defisit APBD sebesar Rp 25,7 miliar akibat jatuh tempo utang pemerintah kota kepada pihak swasta, sehingga aspek pengendalian tata ruang kurang diperhatikan (Flamma, 2 Mei 2007).
6. Pendapat ini berdasarkan pemikiran bahwa mekanisme IMB berfungsi sebagai peluang awal yang menjanjikan sederetan pos pemasukkan dalam menunjang PAD, mulai dari retribusi IMB, pajak bumi dan bangunan (PBB), pajak pendapatan dari restoran, toko dan gerai, pajak reklame *indoor* dan *outdoor*, pajak parkir dari pengelola, pajak penerangan jalan, retribusi parkir, hingga nilai jual tenaga listrik dan lain sebagainya.

Implementasi peraturan pengendalian pembangunan di Kota Surakarta seringkali dipertanyakan mengingat adanya kecenderungan optimalisasi pemanfaatan lahan (ditinjau dari aspek KDB, KLB, GSB dan ketinggian bangunan) karena terbatasnya lahan kosong serta terkait pula dengan beberapa fenomena perijinan pembangunan sebagaimana yang dipaparkan sebelumnya. Oleh karena itu perlu dilakukan studi implementasi peraturan dalam pengendalian pembangunan di Kota Surakarta, terutama untuk menjawab pertanyaan mengenai:

1. Sejauh mana peraturan diimplementasikan sebagai acuan keputusan perijinan mendirikan bangunan di Kota Surakarta?
2. Bagaimana faktor-faktor yang telah dipaparkan di atas mempengaruhi implementasi peraturan?

Perspektif Literatur

Pada hakikatnya instrumen pengendalian pembangunan memerlukan tindak lanjut berupa tindakan implementasi. Tahap implementasi merupakan tahap kegiatan yang sangat penting dalam kegiatan penataan ruang, karena tujuan kebijakan hanya akan mungkin dicapai dengan adanya kegiatan implementasi.

Menurut Wahab (2004), dalam memahami persoalan implementasi kebijakan, dapat menyandarkan diri pada empat pendekatan, yaitu: Pendekatan Struktural, Pendekatan Prosedural dan Manajerial, Pendekatan Keperilakuan, dan Pendekatan Politik. Sejalan dengan pemikiran di atas, Dwijowijoto (2003) juga mengemukakan bahwa pada prinsipnya ada “empat tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan, yaitu: Tepat kebijakan, Tepat pelaksana, Tepat target, dan Tepat lingkungan (lingkungan endogen yaitu interaksi dan koordinasi antar lembaga dan pelaksana, sedangkan lingkungan eksogen yaitu individu tertentu yang mampu memainkan peranan penting dalam menginterpretasikan dan mengimplementasikan kebijakan). Sedangkan menurut Bardach (1972), untuk mengukur bagaimana suatu peraturan dapat diimplementasikan ialah melalui beberapa pendekatan yaitu *Authority*, *Institutional Commitment*, *Capability*, dan *Organizational support*.

Sesuai dengan lingkup penelitian, kiranya jelas bahwa keberhasilan implementasi peraturan sebagai acuan dalam perijinan mendirikan bangunan tidak terlepas dari faktor-faktor berikut:

1. Kejelasan distribusi tugas/wewenang, sesuai dengan mekanisme perijinan yang telah di atur.
2. Keterpaduan kebijakan, sehingga memiliki kesamaan arah pengendalian pemanfaatan lahan.
3. Perlu adanya perangkat komunikasi kebijakan, dalam hal ini berupa dokumen yang relevan dengan peraturan dan dukungan teknologi informasi untuk kemudahan pelaksanaan pengambilan keputusan perijinan.
4. Ketersediaan sumberdaya manusia yang berkualitas
Kesiapan sumber daya manusia pelaksana peraturan dimaksud, terkait dengan jumlah aparat, latar belakang pendidikan aparat, pendidikan dan pelatihan aparat dan kesesuaian terhadap pekerjaan yang ditangani.
5. Keterpaduan sumberdaya manusia dalam pengambilan keputusan perijinan, terkait dengan koordinasi intern/antar instansi terkait. Menyangkut beberapa orang dalam satu atau dua instansi atau lebih, keterpaduan dalam pengambilan keputusan dapat dilihat dari dua pendekatan, yaitu (Dunn, 1998):
 - a. bimbingan teknokratis, yang memandang bahwa pengetahuan/intelektual merupakan sumberdaya untuk meningkatkan kekuatan dan pengaruh kebijakan yang profesional.

- b. Konseling teknokratis, yang memandang bahwa koordinasi dalam pengambilan keputusan hanya sekedar formalitas belaka, karena pada dasarnya keputusan yang diambil sudah ditentukan oleh pemegang kekuasaan.
6. Faktor lain terkait motif pelaksana dalam pengambilan keputusan perijinan, yang dapat dipengaruhi oleh :
- a. Konflik kepentingan (*conflict of interest*) atau dalam melakukan pilihan terhadap berbagai alternatif yang sering terjadi *trade offs* (menguntungkan bagi yang satu, merugikan bagi yang lainnya). Misalnya kasus perijinan mendirikan bangunan di Solo, yaitu pembangunan retail modern di Kawasan Keraton yang terkesan menutup identitas keraton. Di satu sisi menguntungkan sebagai sumber peningkatan pendapatan daerah dari nilai retribusi IMB, PBB dan pajak lainnya, namun di sisi lain menurunkan *image* keraton sebagai cagar budaya yang semesta keberadaannya ditonjolkan baik secara fisik bangunan maupun aspek lingkungan, sosial dan budaya.
 - b. Terkait erat dengan komitmen aparat / stakeholder dalam pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan. Komitmen aparat dapat tercermin dari ketaatan terhadap peraturan pelaksanaan yang telah ditetapkan, ada/tidaknya praktek penarikan biaya di luar ketentuan legal yang memungkinkan peluang terjadinya penyimpangan keputusan ijin yang dikeluarkan, dan ada/tidaknya tekanan / dukungan pejabat atasan sehingga mempengaruhi penyimpangan keputusan perijinan terhadap aturan yang ditetapkan.

Selanjutnya poin-poin di atas dapat dikelompokkan hingga menjadi suatu analisa yang utuh, dikarenakan bahwa pada dasarnya antar beberapa poin tersebut memiliki keterkaitan. Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi peraturan tersebut dapat digolongkan menjadi :

1. Analisis kemampuan petugas dalam pengambilan keputusan perijinan.
2. Analisis keterpaduan dalam pengambilan keputusan perijinan mendirikan bangunan.
3. Analisis faktor eksternal yang mempengaruhi implementasi peraturan.

Metodologi

Untuk menjawab pertanyaan penelitian, maka analisis yang dilakukan ialah:

1. Analisis kesesuaian peraturan dengan keputusan perijinan (SK IMB) yang dikeluarkan pemerintah.
2. analisis kemampuan petugas dalam pengambilan keputusan perijinan.
3. analisis keterpaduan dalam pengambilan keputusan perijinan mendirikan bangunan.

4. Analisis faktor eksternal yang mempengaruhi implementasi peraturan.

Studi ini dilakukan melalui teknik analisis deskriptif komparatif untuk mengetahui sejauh mana peraturan diimplementasikan sebagai acuan keputusan perijinan, sedangkan analisis deskriptif kualitatif digunakan untuk mengetahui bagaimana faktor-faktor yang dipaparkan diatas mempengaruhi implementasi peraturan. Model pengumpulan data dilakukan secara triangulasi, yakni bersumber dari:

1. Telaah dokumen

Telaah dokumen pada penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan data berupa ketidaksesuaian / penyimpangan keputusan perijinan terhadap dokumen peraturan.

Adapun dokumen yang ditelaah adalah :

- a. Dokumen peraturan yang menjadi acuan pengendalian pembangunan Kota Surakarta. Pada dokumen ini terdapat ketentuan mengenai aspek KDB, KLB, GSB dan ketinggian bangunan.
- b. Dokumen perijinan, yaitu dokumen *Advice Planning* (AP) dan dokumen IMB. Pada dokumen perijinan tertera mengenai karakteristik bangunan yang diberikan ijin. Dari karakteristik bangunan yang diijinkan tersebut dapat dianalisis apakah keputusan perijinan yang dikeluarkan pemerintah telah mengacu pada peraturan atau sebaliknya.

Teknik sampling yang digunakan terhadap dokumen perijinan ialah *cluster proportional purposive sampling*. Populasi yang dijadikan objek pengamatan yaitu dokumen perijinan bangunan fungsi usaha dan fungsi hunian tahun 2006 hingga Juli 2007, dengan jumlah sampel yang diperoleh yaitu 37 sampel dokumen IMB fungsi hunian dan 12 sampel dokumen AP dan IMB fungsi usaha.

2. Wawancara

Wawancara ditujukan pada petugas yang berwenang dalam menerbitkan dokumen perijinan, yaitu Dinas Tata Kota Surakarta Subdin Tata Bangunan (IMB) dan Subdin Pengembangan Kota (AP), serta Petugas Unit Pelayanan Terpadu. Selain itu peneliti juga melakukan wawancara terhadap masyarakat yang memiliki pengetahuan terhadap praktek perijinan mendirikan bangunan. Teknik wawancara yang digunakan yaitu wawancara tidak terstruktur¹ dan teknik perbincangan informal².

3. Observasi

Observasi atau pengamatan dilakukan karena melalui teknik ini diperoleh gambaran riil aktivitas perijinan yang terjadi, yaitu ada tidak-

¹ dilakukan dalam rangka peneliti ingin menanyakan sesuatu secara lebih mendalam, ingin memperoleh suatu *penemuan*, dan tertarik untuk mempersoalkan bagian-bagian tertentu yang tak normal.

² pertanyaan yang diajukan sangat bersifat spontanitas dan dalam kondisi "wajar" (biasa).

nya kelengkapan dokumen peraturan sebagai acuan pengambilan keputusan perijinan.

4. Kuisisioner
Kuisisioner ditujukan untuk memperoleh informasi mengenai beberapa faktor eksternal yang belum tergalai melalui wawancara. Target kuisisioner adalah beberapa pemilik dokumen perijinan yang dinilai tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur pada dokumen peraturan. Kuisisioner diperoleh dari 6 sampel pemilik bangunan baru dan 8 sampel pemilik bangunan renovasi.

Kajian Instrumen Koefisien, Garis Sempadan, Dan Ketinggian Bangunan Dalam Pengendalian Pembangunan Di Kota Surakarta

Ketidaksesuaian Dokumen Perijinan dengan Dokumen Peraturan

Berdasarkan pengamatan terhadap dokumen AP, dokumen IMB, dan dokumen peraturan, ditemukan bahwa terjadi penyimpangan terhadap ketentuan yang telah ditetapkan pada dokumen peraturan pengendalian pembangunan Kota Surakarta. Berdasarkan pengamatan terhadap dokumen perijinan (Dokumen AP dan Dokumen IMB) dan dokumen peraturan, ditemukan beberapa bentuk penyimpangan keputusan perijinan, yaitu :

1. Pada beberapa sampel perijinan ditemukan bahwa ketentuan yang tertuang pada Dokumen IMB tidak mengacu pada dokumen peraturan apapun, sedangkan Dokumen AP secara konsisten mengacu pada dokumen peraturan;
2. Khusus perijinan bangunan fungsi usaha (komersial), ditemukan bahwa keputusan IMB tidak mengacu pada Dokumen AP;
3. Bahkan keputusan ijin yang dikeluarkan baik terhadap bangunan baru maupun bangunan renovasi secara jelas melanggar batasan yang tertera pada Dokumen IMB itu sendiri. Secara spesifik pelanggaran terbesar terjadi pada GSB, kemudian pada aspek KDB dan KLB. Sementara itu hanya terdapat 2 kasus pelanggaran ketinggian bangunan. Pelanggaran dominan pada aspek GSB dan KDB sangat terkait dengan kecenderungan perkembangan Kota Surakarta secara horizontal.

Pada kondisi dimana keputusan ijin yang diberikan terhadap bangunan baru maupun bangunan renovasi tidak sesuai dengan ketentuan yang tertuang pada dokumen IMB, peneliti menyimpulkan bahwa terjadi pelanggaran peraturan yang secara legal disahkan

oleh petugas yang berwenang. Ada 2 faktor yang menjadi alasan aparat terhadap kondisi tersebut, yaitu:

1. luas persil tidak memenuhi kriteria yang dimasud pada dokumen peraturan sehingga keputusan ijin yang diberikan (terkait KDB, KLB, dan GSB) merupakan bentuk toleransi terhadap kondisi lapangan.
2. dokumen peraturan tidak memuat kriteria dimensi persil (panjang dan lebar persil), sehingga pada persil berdimensi kecil tidak memungkinkan untuk diterapkannya ketentuan GSB sebagaimana yang diatur pada dokumen peraturan. Oleh karena itu aparat lebih mengedepankan interpretasi pribadi dalam menentukan batas GSB.

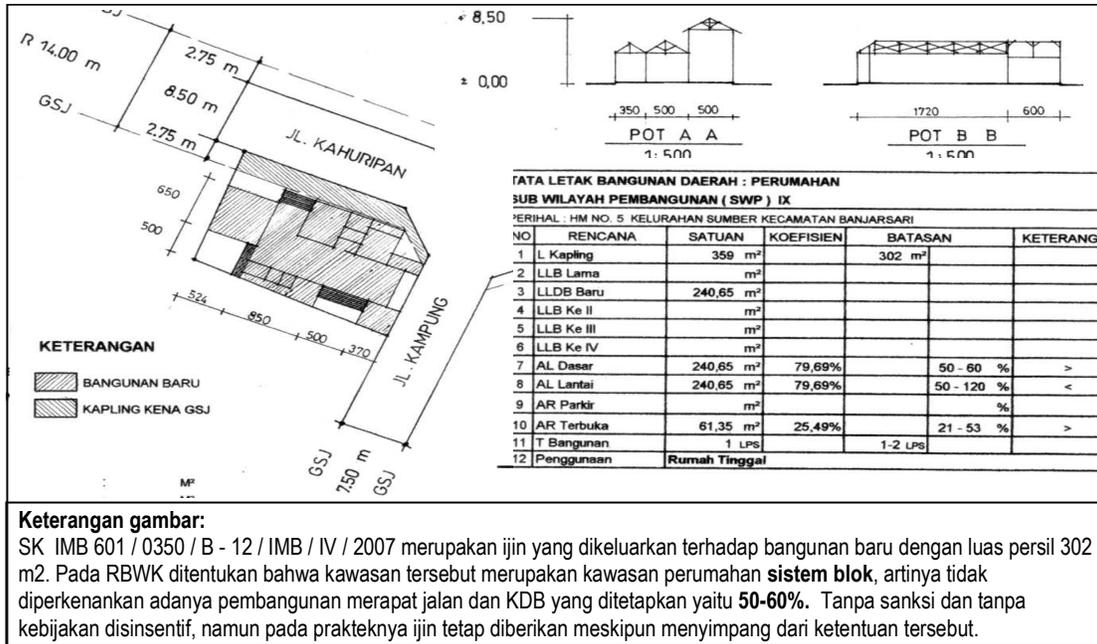
Namun berdasarkan pengamatan terhadap kondisi luas persil yang sangat memadai dan kondisi KDB yang jauh lebih kecil dari batas yang ditetapkan, juga ditemukan terdapatnya keputusan ijin yang menyimpang dari peraturan. Ini menunjukkan bahwa peraturan yang seharusnya menjadi acuan pengambilan keputusan perijinan, tidak ditegakkan oleh petugas yang berwenang.

Tabel I
Pelanggaran Keputusan Imb Terhadap Peraturan Perijinan Di Kota Surakarta

Fungsi Bangunan	Bangunan Usaha				Bangunan Hunian			
	KDB	KLB	GSB	Tinggi Bangunan	KDB	KLB	GSB	Tinggi Bangunan
Jenis Pelanggaran								
Acuan peraturan								
Perda Bangunan Bertingkat	0	0	-	0	-	-	-	-
RBWK	4	2	4	0	18	9	17	2
RDTRK	-	-	-	-	6	2	-	0
RUTRK	-	-	-	-	-	-	-	-
Perda Bangunan	-	-	-	-	-	-	10	-
Frekuensi Pelanggaran	4	2	4	0	24	11	27	2
Jumlah sampel yang diamati	12	12	10	12	35	35	35	35

Sumber: Analisis Penyusun, 2007.

Gambar 1 Contoh Kasus Perijinan



Kemampuan Petugas dalam Penerapan Peraturan

Jika dipandang dari aspek kemampuan aparat dalam melaksanakan peraturan, diketahui bahwa:

1. Jumlah petugas dinilai cukup memadai untuk melaksanakan peninjauan lokasi pemohon IMB, dengan rata-rata melakukan peninjauan 1 lokasi / hari. Sementara 2 hari lainnya dapat dilakukan untuk menganalisis keputusan ijin yang sifatnya sementara, dan untuk selanjutnya diserahkan kepada tim pertimbangan selaku pemberi pertimbangan dan mengesahkan keputusan ijin.
2. Meskipun petugas teknis umumnya berlatarbelakang pendidikan SMA dan tidak mendapatkan pendidikan/pelatihan secara formal, namun untuk menganalisis keputusan dengan berpedoman pada dokumen peraturan dinilai telah cukup memadai. Sedangkan terhadap kondisi-kondisi tertentu yang memerlukan interpretasi pribadi, peran tim pertimbangan yang memiliki latar belakang pendidikan perencanaan kota sangat diperlukan dalam menganalisis keputusan ijin tersebut.
3. Tim pertimbangan ternyata tidak didukung oleh kelengkapan dokumen peraturan sebagai instrumen dalam melaksanakan pekerjaan. Tim pertimbangan hanya berpedoman kepada ketentuan yang tertera pada dokumen IMB, yang merupakan hasil tinjauan dokumen peraturan yang dilakukan oleh petugas lapangan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tim pertimbangan tidak dapat menjamin apakah ketentuan yang tertuang pada dokumen IMB tersebut telah sesuai dengan peraturan yang menjadi acuan..

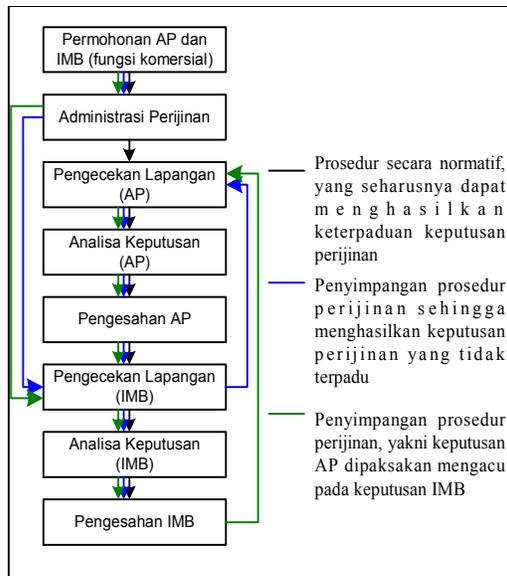
Berdasarkan paparan di atas dapat disimpulkan bahwa faktor yang menonjol terkait dengan kemampuan petugas dalam mengimplementasikan peraturan ialah:

1. Kelengkapan dokumen peraturan sebagai pedoman pengambilan keputusan.
2. Skill petugas dalam menganalisis kesesuaian keputusan perijinan, terutama pada kondisi tertentu yang memerlukan pertimbangan di luar ketentuan yang telah di ditetapkan.

Keterpaduan dalam Pengambilan Keputusan Perijinan

Kondisi yang terjadi terkait dengan proses keterpaduan keputusan perijinan adalah:

1. Petugas IMB mendahului petugas AP dalam melakukan peninjauan lapangan.
2. Petugas IMB berani merubah ketetapan yang telah ditentukan pada AP. Artinya bahwa keputusan ijin (IMB) yang diberikan melanggar ketentuan yang ditetapkan AP.
3. Pada suatu kasus yang terjadi ialah masyarakat melakukan pembangunan tidak sesuai dengan arahan yang tertuang pada dokumen AP, sementara itu proses pembangunan telah terjadi pada saat petugas IMB melakukan peninjauan lapangan. Namun demikian petugas tidak memberikan peringatan dan tindakan pembongkaran, melainkan melegalkan hal tersebut dan menerbitkan keputusan ijin dengan menyesuaikan kondisi yang terjadi.
4. Pada suatu kondisi yang terjadi adalah dokumen AP "dipaksakan" untuk menyesuaikan dokumen IMB. Berdasarkan wawancara diketahui bahwa peran pejabat atasan sangat berpengaruh pada bentuk penyimpangan ini.



Sumber: Analisis Penyusun, 2007

Gambar 1 Prosedur Perijinan Bangunan Komersial di Kota Surakarta

Kondisi di atas menunjukkan bahwa kewenangan keputusan perijinan mutlak melekat pada masing-masing subdin, tanpa ada fungsi koordinasi dan fungsi pengawasan terhadap keterpaduan keputusan di antara kedua subdin tersebut. Hal ini didukung pula oleh fakta bahwa pengesahan masing-masing dokumen perijinan dilakukan oleh masing-masing Kasubdin dengan mengatasnamakan Kepala Dinas Tata Kota, sehingga menunjukkan tidak adanya keterkaitan dan fungsi pengawasan di antara kedua tahapan perijinan pembangunan tersebut.

Faktor Eksternal yang Mempengaruhi Implementasi Peraturan Pengendalian Pembangunan di Kota Surakarta

Pengendalian pembangunan sangat terkait dengan komitmen petugas dan dukungan dari pejabat atasan dalam menegakkan peraturan. Temuan yang diperoleh terhadap bentuk penyimpangan peraturan ialah:

1. petugas tidak menggunakan dokumen peraturan sebagai instrumen dalam melaksanakan pekerjaan. Petugas merasa dapat bersandar pada kemampuan mengingat sehingga tidak memerlukan dokumen peraturan sebagai pedoman pekerjaan.
2. Rendahnya komitmen petugas dalam pengendalian dan penertiban pembangunan. Sebagai contoh ialah pada suatu kasus di mana masyarakat melakukan pembangunan tidak sesuai dengan arahan yang tertuang pada Dokumen AP, dan atau proses pembangunan telah terjadi pada saat petugas IMB melakukan peninjauan lapangan. Namun demikian petugas tidak melakukan tindakan penertiban atau menerapkan sanksi maupun tindakan disinsentif sebagaimana yang ditetapkan pada Perda Bangunan Bertingkat pasal 11, melainkan melewatkan hal tersebut dan menerbit-

kan keputusan ijin dengan menyesuaikan kondisi yang telah terjadi. Pada kondisi lainnya ditemukan bahwa penyimpangan keputusan perijinan yang dilakukan petugas terkait dengan keinginan untuk memperoleh tambahan pendapatan secara ilegal. Bahkan berdasarkan wawancara dapat disimpulkan bahwa terdapat dukungan pejabat atasan terhadap penyimpangan keputusan ijin.

3. Secara keseluruhan petugas mengakui bahwa keputusan perijinan tetap diberikan berdasarkan pertimbangan bahwa luas persil yang dimiliki pemohon IMB tidak sesuai dengan kriteria minimal yang ditentukan menurut aturan normatif dan pertimbangan terhadap retribusi IMB yang ingin diperoleh. Namun berdasarkan analisa kesesuaian dokumen perijinan dengan dokumen peraturan, ditemukan bahwa penyimpangan juga terjadi pada kondisi luas persil memenuhi kriteria minimal yang ditentukan. Hal berarti bahwa retribusi IMB yang ingin diperoleh menjadi pertimbangan dominan dalam mengeluarkan perijinan.

Kesimpulan

Peraturan Daerah yang digunakan sebagai peraturan dasar pelaksanaan IMB di Kota Surakarta dinilai kurang lengkap karena tidak memuat peraturan detail mengenai perijinan bangunan berdasarkan letak bangunan pada satuan SWP, letak bangunan berdasarkan kelas jalan, serta pertimbangan terhadap luas persil. Sebagai solusi disepakati penggunaan RBWK 1986-2004 dan RDTRK 1997/1998 sebagai pedoman detail pengambilan keputusan perijinan, meskipun terdapat kelemahan peraturan yang mendasarinya (peraturan tersebut telah usang/ *out of periode*). Sebagai suatu peraturan yang telah disepakati dan ditetapkan sebagai acuan keputusan perijinan, namun pada tahap implementasi masih ditemukan banyaknya penyimpangan.

Berdasarkan kondisi di atas, peneliti melakukan analisis terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya penyimpangan. Beberapa temuan terkait bentuk penyimpangan keputusan perijinan terhadap peraturan yang telah ditetapkan, antara lain :

1. Aparat tidak disiplin untuk menggunakan dokumen peraturan sebagai acuan pekerjaan.
2. Tim pertimbangan IMB tidak melakukan fungsi kontrol terhadap analisa keputusan perijinan yang dilakukan oleh petugas lapangan. Hal ini didukung pula oleh temuan bahwa tim pertimbangan tidak dilengkapi dengan dokumen peraturan yang dapat dijadikan instrumen dalam mengevaluasi kerja petugas lapangan.
3. Sistem birokrasi yang tidak menerapkan fungsi kontrol terhadap penegakan peraturan dan keterpaduan keputusan perijinan antara AP dan IMB, menyebabkan keputusan perijinan menjadi kewenangan mutlak masing-masing subdin.

4. Terdapat intervensi pejabat atasan terhadap penyimpangan peraturan.
5. Petugas juga dinilai tidak memiliki komitmen dalam menegakkan/mengimplementasikan peraturan (ketentuan KDB, KLB, GSB dan ketinggian bangunan serta sanksi terhadap pelanggaran) yang telah ditetapkan, dengan beberapa hal yang melatarbelakanginya adalah pertimbangan terhadap retribusi (PAD) yang ingin diperoleh dan ataupun juga keinginan untuk memperoleh tambahan pendapatan secara ilegal. Target retribusi IMB yang ingin dicapai diperkirakan sebagai motif intervensi pejabat atasan terhadap penyimpangan peraturan.

Penemuan terhadap bentuk penyimpangan keputusan perijinan serta faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya penyimpangan tersebut menunjukkan bahwa mekanisme IMB di Kota Surakarta tidak dipandang sebagai tindakan preventif dalam pengendalian pemanfaatan lahan kota.

Rekomendasi

Melihat fenomena yang terjadi di Kota Surakarta, mekanisme perijinan mendirikan bangunan sebagai instrumen pengendalian bangunan perlu direstrukturisasi, mulai dari dasar peraturannya yang sangat lemah (beberapa peraturan tidak memiliki legalitas hukum dan bahkan telah habis masa penggunaannya), manajemen kelembagaan (sistem koordinasi dan pengawasan), profesionalitas aparatnya, hingga strategi implementasinya terkait fungsi mekanisme IMB sebagai mekanisme pengendalian pembangunan sekaligus sebagai sumber pendapatan daerah.

1. Setiap peraturan hendaknya memiliki kekuatan hukum sehingga implementasinya bersifat mengikat. Namun demikian perlu diupayakan agar ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam peraturan tersebut mengatur secara jelas dan tegas, tidak berupa pasal-pasal 'karet'. Harus dipertimbangkan pula kelayakan penggunaan peraturan ditinjau dari masa berlaku peraturan tersebut, sehingga tidak menimbulkan kerancuan dalam pengimplementasiannya.
2. Setiap pengambilan keputusan yang memiliki keterkaitan beberapa bidang instansi, sebaiknya dilakukan koordinasi untuk menjaga keterpaduan keputusan. Selain itu juga diperlukan adanya sistem kontrol di antara bidang tersebut atau bahkan dilakukan oleh suatu bidang independen atau pihak ketiga yang mengawasi pelaksanaan peraturan. Penerapan sanksi terhadap aparat maupun pemohon IMB yang melakukan penyimpangan peraturan akan dapat dilakukan jika fungsi kontrol dapat berjalan baik.
3. Perlu peningkatan kualitas aparat melalui pengadaan pendidikan dan pelatihan mengenai konsep-konsep dasar perencanaan dan pengendalian pemanfaatan lahan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Hal ini penting dilakukan agar aparat memiliki pemahaman dan kesadaran akan konsekuensi keputusan perijinan

yang dikeluarkannya terhadap keberlanjutan lingkungan kota. Penempatan orang-orang yang benar-benar mengerti atau memiliki latar belakang pendidikan yang sesuai dengan bidang pekerjaannya akan sangat menunjang fungsi IMB sebagai mekanisme pengendalian pembangunan.

4. Dengan mengoptimalkan peran mekanisme IMB dalam perwujudan tujuan rencana kota, bukan berarti dimaknai sebagai peluang negatif terhadap perolehan PAD. Namun harus dimaknai sebagai peluang positif dalam mengakomodir penataan ruang dengan manajemen keuangan kota. Asumsinya ialah apabila kota dapat ditata dengan baik, maka ada kemungkinan bagi kota tersebut untuk mengakomodasi pertumbuhan perekonomian dan pembangunannya. Oleh karena itu perlu dipikirkan pola insentif / disinsentif terhadap perijinan bangunan yang dinilai sesuai atau menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan.
5. Peraturan perijinan mendirikan bangunan akan lebih implementatif jika didukung oleh peraturan yang terkait dengan mekanisme jual beli lahan (pengeluaran sertifikat kepemilikan lahan) yang mempertimbangkan luas persil minimal dan ketentuan dimensi persil tersebut. Hal ini dilatarbelakangi oleh adanya kendala dalam mengimplementasikan peraturan perijinan mendirikan bangunan di Kota Surakarta, dikarenakan luas dan dimensi persil tidak memadai untuk diterapkannya ketentuan KDB dan GSB.

Kepustakaan

1. Arrasjid, Chainur. 2000. *Dasar-dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
2. Bappeda Surakarta. 1993. *Rencana Umum Tata Ruang Kota Surakarta Tahun 1993-2013*.
3. Bappeda Surakarta. 1997. *Rencana Detail Tata Ruang Kota Surakarta Bagian Selatan Tahun 1997-2007*.
4. Bappeda Surakarta. 1998. *Rencana Detail Tata Ruang Kota Surakarta Bagian Utara Tahun 1998-2008*.
5. Bappeda Surakarta. 1987. *Rencana Bagian Wilayah Kota Surakarta 1986-2004*.
6. Bintoro, Tjokroamidjojo. 1993. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: CV. Haji Masagung.
7. Branch, Melville C. 1995. *Perencanaan Kota Komprehensif Pengantar dan Penjelasannya*. Yogyakarta: UGM Press.
8. Catanese, Anthony J. 1992. *Perencanaan Kota*. Jakarta: Erlangga.
9. Creswell, John W. 2003. *Research Design*. Lincoln: University of Nebraska.
10. Danim, Sudarwan. 2000. *Metode Penelitian untuk Ilmu-ilmu Prilaku*. Jakarta: bumi Aksara

11. Dunn, William N. 1998. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Terjemahan Wibawa, Samudra et al. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada Press.
12. Dwidjowijoto, Riant Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
13. Edi, Ashari Cahyo. 2007. *Menikmati Mal dengan Hati Berdebar*. Flamma Edisi 24. Available at: http://www.ireyogya.org/ire.php?about=f24_sorot.htm. Diakses pada tanggal 2 Mei 2007.
14. Green, Ernest H. 1981. *Building, Planning, dan Development*. London: The Macmillan Ltd.
15. *IMB Solo Grand Mall Dipertanyakan*. Suara Merdeka Edisi 14 Juni 2004. Available at: <http://www.suaramerdeka.com/harian/0406/14/slo02.htm>. Diakses pada tanggal 2 Mei 2007.
16. Kantor Statistik Kota Surakarta. 2002. *Kota Surakarta dalam Angka Tahun 2001s.d 2005*.
17. Kartasasmita, Ginandjar. 1997. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
18. Kartono, Drajat Tri. 2005. *Bakulan, Kegetiran di Antara "Rimbunnya Hutan" Mal*. Suara Merdeka Edisi 01 Februari 2005. Available at: <http://www.suaramerdeka.com/harian/0502/01/slo09.htm>. Diakses pada tanggal 2 Mei 2007.
19. Kartono, Kartini. 1996. *Pengantar Metodologi Riset Sosial*. Bandung: CV. Mandar Maju.
20. *Kepmen Kimpraswil No. 327/KPTS/M/2002, dalam Pedoman Penataan Ruang Kawasan Perkotaan Dan Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang*. Available at: http://www.kimpraswil.go.id/balitbang/puskim/Homepage%20Modul%202003/modulc5/MAKALAH%20C5_8.pdf. Diakses pada tanggal 2 Agustus 2006.
21. *Konsep Penataan Ruang yang Tanggap Terhadap Dinamika Pembangunan Kota*. Direktorat Tata Kota dan Tata Daerah, Dirjen Cipta Karya DPU. 1990.
22. Kristianti, Ari. 2003. *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Jenis Penggunaan Lahan di Kota Semarang*. Tugas Akhir Tidak Diterbitkan. Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik Univeritas Diponegoro, Semarang.
23. www.surakarta.go.id (website resmi Pemerintah Kota Surakarta).
24. Patton, Carl V and David S Sawicki. 1986. *Basic Methodes of Policy Analysis and Planning*. New Jersey: Prentice hall.
25. *Perda Kota Surakarta No 8 tahun 1988 tentang Bangunan*.
26. *Profil Kabupaten/Kota Jawa Tengah: Kota Surakarta. 2005*. <http://ciptakarya.pu.go.id/profil/profil/barat/jateng/surakarta.pdf>. Diakses pada tanggal 16 Desember 2007.
27. Rejeki, Sri. 2006. *Menyelamatkan Wajah Asli Solo*. Kompas, 16 Februari 2006. Available at: <http://www.kompas.com/kompas-cetak060216jateng31576.htm>. Diakses pada tanggal 16 mei 2007.
28. Siahaan, Mairihot P. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
29. Sumaryadi, I Nyoman. 2005. *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Jakarta: Citra Utama.
30. *UU. No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*.
31. *UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang*.
32. *UU No. 22 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung*.
33. Wahab, Solichin Abdul. 2004. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
34. Zahnd, Markus. 1999. *Perancangan Kota Secara Terpadu: Teori Perancangan Kota dan Penerapannya*. Yogyakarta: Kanisius & Sugiopranoto Press.
35. *Tigapuluh Persen Bangunan Belum Ber-IMB*. Suara Merdeka Edisi 01 Desember 2004. Available at: <http://www.suaramerdeka.com/harian/0412/01/slo01.htm>. Diakses pada tanggal 2 mei 2007.
36. *Sembilan Kawasan Perlu Dilindungi: Konflik mengenai Pelestarian Bangunan Bersejarah Sering Muncul*. Kompas Edisi 15 Januari 2007. Available at: http://www.kompas.com/kompas_cetak/0701/15/jateng/46997.htm. Diakses pada tanggal 2 Mei 2007.