

## EVALUASI KEBIJAKAN PENGENDALIAN BANGUNAN DI KABUPATEN SLEMAN<sup>1</sup>

*Wawan Hariawan<sup>2</sup>*

### Abstract

*The implementation of IMB Permit in Sleman just reached the number of ownership 28.65% from full scale building. This became the strong indication that IMB permit in Sleman is not yet optimal in reaching the target. This research uses evaluation study to explain the three factors as the root causes of the policy optimization. First, service. The research shows that there were still service uncertainty in aspects of time and expenses, limitation of officers, and complexity of the procedure. Second, society awareness. The society awareness was still low in acknowledge the benefit to have IMB permit. This was caused by the ineffective socialization from the government. Third, law enforcement. The related law in establish the firm IMB permit should be strengthen. There should be a clear reward and punishment involved in this case.*

**Keywords:** *permit policy, society awareness, law enforcement*

### IMB dan Rencana Tata Ruang Wilayah

Laju pertumbuhan lahan terbangun di Kabupaten Sleman menunjukkan kecenderungan yang sangat tinggi, bahkan tampak secara kasat mata sebagai dinamika pertumbuhan wilayah ke arah urban. Banyak faktor yang menyebabkan kondisi demikian, termasuk besarnya potensi investasi di kabupaten ini. Peluang investasi yang didominasi oleh sektor jasa telah membawa daerah ini menjadi salah satu pilihan menarik bagi para pelaku usaha maupun investor untuk mengembangkan usaha dan menanamkan modalnya.

Dalam beberapa tahun terakhir, aglomerasi perkotaan dari Kota Yogyakarta memang telah merambah ke wilayah-wilayah lain, terutama Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul (SekBer Kartamantul, 2006). Perluasan

kawasan hunian dan ciri-ciri urban yang lain tidak lagi menghiraukan batas-batas yurisdiksi wilayah. Efek dari 'industri' pendidikan yang menjadi ikon utama Yogyakarta sebagai kota pendidikan memang telah menjadi daya tarik luar biasa.

Sleman, bahkan menduduki peringkat tertinggi di kawasan Kartamantul (Yogyakarta, Sleman, Bantul) untuk tingkat laju konversi lahan pertanian menjadi nonpertanian. Oleh karenanya, sangat menarik untuk mengkaji kebijakan perizinan IMB (Izin Mendirikan Bangunan) di wilayah ini, terlebih jika dikaitkan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Mengapa demikian? Secara kewilayahan, Kabupaten Sleman terletak di hulu Provinsi D. I. Yogyakarta yang melaksanakan fungsi tangkapan air

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan naskah publikasi dari tesis penulis dalam mencapai gelar S2 di Magister Studi Kebijakan Universitas Gadjah Mada.

<sup>2</sup> Staf Bagian Organisasi Sekda Kabupaten Sleman.

(*catchment area*) dan menjadi daerah penyangga bagi wilayah-wilayah di bawahnya. Potensi dan posisi wilayah yang demikian telah menegaskan adanya fungsi pengendalian yang harus diemban oleh pemerintah daerah. Salah satunya adalah melalui kebijakan perizinan yang berkaitan dengan tata bangunan, tata lingkungan, maupun tata ruang (IMB, IPPT, dan sebagainya).

Potensi investasi yang cukup besar di kabupaten ini seharusnya jangan terkendala oleh rendahnya kualitas pelayanan perizinan oleh birokrasinya. Pelayanan perizinan merupakan pintu pertama bagi setiap usaha pembangunan dan gerbang utama bagi investasi. Oleh karena itu, pelayanan yang memuaskan mutlak dan mendesak untuk dilaksanakan dalam upaya efektivitas dan efisiensi pemerintahan (Sekber Kartamantul, 2006).

Penyelenggaraan pelayanan IMB di Kabupaten Sleman didasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 1 Tahun 1990 (Anonim, 1990). Jika dilihat dari perspektif waktu, peraturan daerah yang sudah 17 tahun lebih diimplementasikan ini selayaknya dievaluasi untuk mengetahui sejauh mana kebijakan tersebut optimal dalam mencapai tujuannya dan dapat disesuaikan dengan dinamika lingkungan, baik menyangkut substansi maupun konteksnya. Meskipun IMB lebih berorientasi pada tata bangunan dan bukan satu-satunya perizinan yang akan menentukan upaya pengendalian tata ruang, pendapat awam akan dengan mudah menuding IMB sebagai penyebab jika penataan ruang tidak berjalan efektif. Realitas inilah yang mendasari pemikiran perlunya penelitian tentang perizinan dilaksanakan. Posisi IMB dalam 'dunia perizinan', terutama di Kabupaten Sleman, sangat penting sehingga kinerja kebijakan publik pada jenis izin ini akan cukup mewarnai penilaian masyarakat terhadap kinerja pemerintah.

Hingga saat ini, angka capaian kepemilikan IMB di Kabupaten Sleman baru 28,65 persen dari keseluruhan jumlah rumah/bangunan yang ada (Dinas Kimpraswil, 2007). Angka tersebut

tentu saja belum dapat menjadi gambaran yang menggembirakan. Hal itu terutama dikaitkan dengan hasil penyelenggaraan pelayanan maupun upaya pengawasan dan pengendalian bangunan yang dilakukan oleh sebuah pemerintah daerah di wilayahnya. Melalui upaya pelayanan dan pengendalian yang optimal bukan hanya pelayanan langsung kepada masyarakat (ketika berinteraksi dalam proses pengurusan IMB) yang dapat diharapkan akan semakin berkualitas. Namun dampak kebijakan juga akan memberikan kontribusi positif terhadap upaya penciptaan tata ruang ideal, yang mampu memberikan kenyamanan sekaligus mengakomodasi kebutuhan masyarakat sebagai hasil fungsi pelayanan publik pemerintah.

Pemerintah sebagai regulator akan dapat menyediakan ruang publik yang mampu mengakomodasi pemenuhan kebutuhan kehidupan dan penghidupan masyarakat secara berkesinambungan, termasuk menjaga kelestarian lingkungan. Ini merupakan wujud pelayanan publik dalam pengertian yang luas. Untuk mencapai kondisi tersebut, diperlukan unsur keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam konteks implementasinya, baik pada sisi penyelenggara pelayanan (pemerintah) maupun sasaran pelayanan (masyarakat). Pemerintah yang berorientasi pada kualitas pelayanan publik, dengan kepastian pelayanan sebagai salah satu aspek utamanya, dikawal dengan adanya penegakan hukum, serta diimbangi dengan kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan adalah gambaran ideal keberhasilan implementasi kebijakan publik, termasuk di antaranya kebijakan perizinan IMB ini.

Namun demikian, dalam realitasnya masih dijumpai adanya indikasi implementasi kebijakan IMB yang belum berjalan optimal di Kabupaten Sleman. Masih banyak bangunan yang tidak mengindahkan aspek-aspek utama dalam perizinan IMB, seperti kesesuaian dengan tata ruang, terpenuhinya persyaratan utilitas, dan ketaatan pada sempadan jalan. Maraknya pembangunan rumah pribadi maupun perumahan di lahan-lahan pertanian yang subur

dan berada di daerah tangkapan air membuktikannya. Belum lagi tren di sektor jasa dan perdagangan yang menyuburkan tumbuhnya pertokoan, ruko, kios, dan tempat usaha lainnya juga memanfaatkan lahan yang semula adalah lahan pertanian. Ini yang belum tentu sesuai dengan RTRW semakin jelas menunjukkan pembangunan fisik tidak selalu berjalan sesuai dengan konsep ideal dalam rencana penataan ruang.

Jika keadaan ini terus berlangsung, bukan tidak mungkin Kabupaten Sleman akan mengalami perkembangan spasial kota yang tidak terkendali (*unmanaged growth*). Gejala demikian, oleh Yunus (2005:1), diyakini merupakan pemicu munculnya permasalahan lingkungan, baik lingkungan biotik, abiotik, sosio, kultural, dan ekonomi pada masa yang akan datang. Indikasi awal keadaan tersebut kini telah terasa di wilayah Kabupaten Sleman, seperti kemacetan di beberapa ruas jalan dan juga air menggenang ketika turun hujan di beberapa kawasan padat bangunan.

Gejala dampak buruk pertumbuhan wilayah ke arah urban semacam itu akan dapat dikurangi dengan mengoptimalkan pemanfaatan instrumen tata ruang dan bangunan. Salah satunya adalah dengan IMB dan pemerintah merupakan penentu utama keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. Menurut Yunus (2005:3), disparitas antara konsepsi ideal tata spasial dengan gejala faktual di lapangan lebih banyak disebabkan oleh tatanan birokrasi yang kurang baik, rendahnya pemahaman mengenai konsepsi *sustainable development*, ketiadaan konsistensi dan konsekuensi aplikasi peraturan, serta tidak tersosialisasikannya peraturan, termasuk visi dan misi pemerintah kota dan daerah dalam upayanya mencapai tata spasial yang *sustainable*.

Keadaan dan pemikiran seperti itulah yang mendorong dilakukannya penelitian ini tentang kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman. Pertanyaan *mengapa kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman belum optimal mencapai tujuan dan faktor apa saja yang menjadi penyebabnya?* menjadi landasan sebuah studi

evaluasi terhadap kebijakan pengendalian bangunan di tengah tuntutan kepastian pelayanan dalam implementasinya.

Untuk mengevaluasi kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman selama rentang waktu akhir 2007 hingga awal 2008, penulis melakukan penelitian yang bersifat induktif menggunakan metode deskriptif kualitatif. Alasan pemilihan metode kualitatif lebih pada sifat masalah yang diteliti. Pilihan ini diyakini tepat karena kebijakan dalam perizinan IMB di Kabupaten Sleman dapat lebih mendalam dikaji dan dievaluasi dengan penelitian kualitatif. Dengan metode kualitatif dapat diungkapkan hal-hal di balik kebijakan yang baru sedikit diketahui atau sulit diungkapkan dengan metode kuantitatif. Dengan demikian, diharapkan hasil penelitian kualitatif ini dapat melengkapi atau menyempurnakan hasil penelitian pada topik kajian yang sama yang pernah dilakukan sebelumnya.

Data primer yang digunakan dalam penelitian ini berupa keterangan dan penjelasan dari para narasumber, baik dari pihak birokrasi maupun masyarakat, dan catatan observasi peneliti sebagai hasil pengamatan di lapangan. Sedangkan data sekunder diperoleh dari beberapa sumber maupun informasi lain seputar masalah IMB di Kabupaten Sleman. Data-data tersebut diperoleh terutama melalui observasi, wawancara, dan pengolahan dokumentasi, yang dilakukan oleh peneliti sebagai instrumennya (*human instrument*) dengan menggunakan beragam sarana.

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu dengan mendeskripsikan atau menggambarkan keadaan/fenomena seputar kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman dalam implementasinya, berdasarkan fakta yang ditemukan di lapangan, kemudian fenomena tersebut dianalisis dan dievaluasi untuk memperoleh kesimpulan. Informasi yang memang masih sedikit, sebatas, dan umum yang semula dimiliki peneliti tentang kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman merupakan awal dari rangkaian proses penelitian ini yang disebut sebagai tahap orientasi dan deskripsi.

Dengan *grand tour question*, peneliti mendeskripsikan apa yang ketika itu dilihat, didengar, dirasakan, dan ditanyakan. Dalam tahapan tersebut data yang diperoleh cukup banyak, bervariasi, dan belum tersusun secara jelas. Tahap kedua adalah tahap reduksi/fokus, yaitu peneliti mereduksi segala informasi yang diperoleh, menyortir data dengan memilih data yang menarik, penting, berguna, dan baru. Proses selanjutnya adalah tahap seleksi. Pada tahap ini peneliti menguraikan aspek pelayanan, kesadaran masyarakat, dan aparat penegak hukum dalam kebijakan perizinan IMB sebagai fokus yang telah ditetapkan menjadi uraian yang lebih rinci.

Proses analisis data yang dilakukan pada penelitian ini berlangsung selama dan pasca pengumpulan data. Proses analisis mengalir dari tahap awal hingga tahap penarikan kesimpulan hasil studi, sebagaimana oleh Miles dan Huberman dalam Salim (2006:22) disebut sebagai model alir (*flow model*). Meskipun dikatakan sebagai model alir, proses analisis tidak menjadi kaku oleh batasan-batasan kronologis tersebut sebagaimana dikatakan oleh Salim (2006:22). Komponen-komponen analisis data (yang mencakup reduksi, penyajian data, dan penarikan kesimpulan) secara interaktif saling berhubungan selama dan sesudah pengumpulan data. Karakter yang demikian menjadikan analisis data kualitatif disebut pula sebagai model interaktif, sebagaimana digunakan juga dalam penelitian ini.

### **Kualitas Pelayanan Perizinan IMB**

Perizinan IMB di Kabupaten Sleman merupakan langkah pemenuhan aspek legalitas suatu bangunan setelah memenuhi persyaratan teknis sebagaimana diatur dalam Peraturan Bangunan yang tertuang pada Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 1 Tahun 1990. IMB adalah izin untuk mendirikan, mengubah, memperbaiki, dan/atau membongkar bangunan, dengan perhatian utama pada kelayakan struktur bangunan.

Perizinan ini bertujuan memberikan kepastian hukum maupun teknis, yang menjamin suatu

bangunan telah sesuai dengan persyaratan teknis keamanan maupun kenyamanan bangunan. Melalui mekanisme perizinan ini, Pemerintah Kabupaten Sleman berhak mengatur sekaligus bertanggung jawab atas aspek teknis semua bangunan yang berada di wilayah Kabupaten Sleman. Bagi Pemerintah Kabupaten Sleman, perizinan IMB sebenarnya memiliki fungsi yang cukup signifikan dalam konteks pengendalian lingkungan, bahkan tata ruang. Meskipun tidak secara langsung memberikan kontribusi, kepemilikan IMB akan menjadi indikasi atau bahkan dapat dijadikan sebagai salah satu bukti suatu bangunan yang terletak pada suatu lokasi di wilayah Kabupaten Sleman telah sesuai dengan tata bangunan, tata lingkungan, maupun tata ruang.

Posisi strategis Kabupaten Sleman menyebabkan pesatnya peningkatan permintaan pembangunan perumahan. Walaupun potensi pengembangan perumahan cukup besar, seharusnya tetap diupayakan kegiatan pengendalian melalui penggarapan potensi secara benar. Pelayanan perizinan yang merupakan fungsi pengendalian penatagunaan tanah sekaligus pembinaan terhadap usaha perumahan juga harus diefektifkan. Gejala yang cukup meresahkan adalah kondisi faktual di lapangan yang menunjukkan bahwa hingga saat ini di Kabupaten Sleman masih banyak perumahan yang belum memiliki IMB.

Ketidakpastian penyelenggaraan pelayanan perizinan IMB di Kabupaten Sleman masih menggejala pada beberapa aspek penting yang berpengaruh langsung terhadap kualitas pelayanan perizinan, di antaranya pada aspek biaya, waktu, prosedur, persyaratan, maupun aparat penegak hukumnya. Penelitian ini juga menemukan aspek kepastian pelayanan menjadi faktor utama yang dibutuhkan dalam membangun kualitas pelayanan pada kebijakan perizinan IMB. Belum terciptanya kepastian pelayanan dalam penyelenggaraan perizinan IMB di Kabupaten Sleman menjadi salah satu penyebab utama belum optimalnya perizinan ini (Bagian Organisasi Setda Kabupaten Sleman dan GTZ, 2004).

**a. Persyaratan, Prosedur, Waktu, dan Biaya**

Beberapa lampiran yang dipersyaratkan dalam permohonan IMB tidak semuanya dapat dikerjakan dan disiapkan sendiri oleh pemohon, terutama yang berasal dari kalangan masyarakat awam. Masyarakat harus mengandalkan jasa pihak lain, atau bahkan kepada aparat secara perseorangan nonkedinasan. Total biaya yang dikeluarkan selama mengurus IMB dapat bervariasi tergantung pada berbagai hal yang tidak sepenuhnya dapat dikendalikan oleh masyarakat pemohon. Pada praktiknya, keterbatasan kemampuan masyarakat dalam menyiapkan/memenuhi persyaratan IMB ini membuka peluang terjadinya pembengkakan biaya karena telah dimanfaatkan oleh aparat sejak dari tingkat RT hingga level kabupaten. Kondisi demikian tentu saja menyebabkan total biaya yang harus dikeluarkan untuk pengurusan IMB menjadi lebih besar.

Di samping itu, prosedur pelayanan perizinan IMB yang cenderung kompleks dan panjang mengharuskan pemohon mengorbankan waktu yang cukup banyak. Hal tersebut menjadi salah satu faktor penyebab salah satu jenis pelayanan publik ini cukup sulit dijangkau secara wajar oleh masyarakat, terutama yang mempunyai tingkat kesibukan yang tinggi. *Opportunity cost* yang harus mereka bayar untuk dapat memperoleh pelayanan perizinan ini menjadi mahal. Ketidakpastian ini mendorong para pemohon potong kompas dengan memanfaatkan calo, baik dengan cara 'meminta tolong' secara personal terhadap petugas pelayanan maupun melalui pihak ketiga yang memang menjalankan usaha biro jasa. Meskipun harus mengeluarkan biaya tambahan, masyarakat merasa lebih mendapatkan kepastian tanpa harus repot.

Jenjang birokrasi dalam proses pengurusan IMB di Kabupaten Sleman, meski hanya bersifat legalisasi, berimplikasi pada biaya (tidak resmi) yang harus dikeluarkan oleh pemohon. Di level desa misalnya, pemohon sering kali harus mengeluarkan biaya lebih di luar biaya resmi sebagaimana diatur dalam Peraturan Desa tentang Pungutan Desa. Memang bukan

merupakan suatu keharusan (bersifat sukarela), namun jelas hal tersebut tetap memberatkan masyarakat pemohon. Terlepas pada level mana hal ini terjadi, yang jelas hal tersebut menjadi kendala dalam meningkatkan kualitas pelayanan.

Meskipun petugas pelayanan menjelaskan prosedur pelayanan dengan jelas, hal itu tidak berarti pemohon mendapatkan kepastian pelayanan. Pemohon IMB tetap tidak memperoleh kepastian mengenai kapan proses pengurusannya akan selesai, terutama yang mempersyaratkan *site-plan* karena dibutuhkan ketelitian, kecermatan, dan kehati-hatian pemerintah daerah dalam proses pengesahannya terkait dengan perizinan yang bersifat konsesi.

Persyaratan dan prosedur pengurusan IMB sebagai salah satu perizinan utama dalam rangkaian perizinan usaha, oleh masyarakat pelaku usaha, dirasakan masih sulit dan berbelit-belit, serta tidak ada kepastian waktu dan biaya. Ketidakpastian semacam ini jelas kontraproduktif terhadap upaya peningkatan kualitas pelayanan dan justru dapat menyebabkan masyarakat/pelaku usaha enggan untuk mengurus IMB-nya. Dengan demikian, dapat dikatakan kebijakan perizinan IMB yang diterapkan masih kurang kontributif terhadap pengembangan iklim investasi di Kabupaten Sleman.

**b. Struktur Kelembagaan**

Hingga saat ini, instansi teknis yang secara langsung menangani pelayanan perizinan IMB di Kabupaten Sleman adalah Seksi Perizinan pada Bidang Permukiman Dinas Kimpraswilhub. Dalam teknis pelayanannya, seksi ini didukung oleh UPTPSA yang berfungsi sebagai *front-office*. Namun apabila dibandingkan dengan volume beban kerjanya, maka sebagai *back-office* institusi ini cukup kewalahan. Seksi ini dipimpin oleh seorang kepala seksi, pejabat bereselon IV, dengan jumlah staf 13 orang dan 1 di antaranya adalah PPNS Pengawas Bangunan. Struktur organisasi dan jumlah SDM ini memang menjadi kendala tersendiri dalam upaya mengoptimalkan kinerja organisasi. Belum lagi

jika dipertanyakan hingga tugas pengawasan dan pengendalian bangunan yang kontributif terhadap tata ruang.

Kondisi ini memang dapat dikatakan tidak banyak terbantu oleh keberadaan UPTPSA. Fungsi UPTPSA hingga kini adalah sebagai pintu gerbang pengurusan perizinan, sementara proses selanjutnya akan dikirim dan diproses di instansi teknis hingga izinnya keluar. UPTPSA tidak mempunyai kewenangan kepada instansi teknis dalam usaha perbaikan pelayanan perizinan, untuk mempercepat misalnya, sangat tergantung pada inisiatif positif dari instansi teknis. Rumitnya pengurusan persyaratan dan prosedur IMB tidak selesai hanya pada informasi yang mampu diberikan oleh petugas di UPTPSA. Sering masyarakat harus melakukan konfirmasi secara fisik ke Seksi Perizinan Dinas Kimpraswilhub.

### **c. Kompleksitas Regulasi**

Regulasi yang sejak awal menjadi konsideran dalam Peraturan Bangunan sebagai payung hukum IMB adalah Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 12 Tahun 1978 tentang Garis Sempadan (Anonim, 1998). Selain itu, juga mengacu pada Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1997 tentang Pengaturan Garis Sempadan pada Jalan Nasional dan Provinsi (Anonim, 1997). Ketentuan *rooi* jalan pada dua regulasi inilah yang masih sangat banyak dilanggar oleh bangunan-bangunan di tepi jalan yang tersebar di seluruh wilayah Kabupaten Sleman.

Dalam perkembangannya, implementasi IMB perlu didukung dengan beberapa regulasi lain yang dimaksudkan untuk lebih mengefektifkan kebijakan perizinan ini, sekaligus mendekatkan fungsinya pada kebutuhan pengendalian lingkungan dan tata ruang. Dalam Peraturan Bangunan hanya diatur aspek teknis dari bangunan saja sehingga kurang akomodatif terhadap perkembangan tujuan kebijakannya, yaitu memberikan kontribusi terhadap tata lingkungan maupun tata ruang.

Dinamika regulatif dalam rangka penyempurnaan fungsi IMB untuk mampu

memberikan kontribusi terhadap tata lingkungan maupun tata ruang, di antaranya diwarnai dengan diterbitkannya beberapa aturan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman. Hal ini, baik yang secara khusus terkait langsung dengan kebijakan IMB maupun untuk mendukung kebijakan tata ruang pada umumnya. Beberapa produk dari regulasi tersebut kemudian menjadi prasyarat diterbitkannya IMB, baik secara integral maupun menjadi produk perizinan tersendiri. Hal inilah yang tidak mudah dalam pelaksanaannya dan menjadikan proses penerbitan IMB penuh dengan regulasi yang kompleks. Kebijakan tersebut memang positif dari sudut pandang orientasi pengendalian lingkungan dan tata ruang. Akan tetapi, dari sudut kepentingan pengguna layanan IMB, hal tersebut menghadirkan kesulitan yang disebabkan oleh kompleksnya aturan.

### **Kesadaran Masyarakat dalam Implementasi Kebijakan Perizinan IMB**

Peran serta masyarakat dalam mengoptimalkan fungsi perizinan IMB merupakan suatu keharusan agar kebijakan yang dijalankan tidak mengabaikan ide dan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, masyarakat merasa *handarbeni* (memiliki) kebijakan tersebut, yang secara otomatis akan menciptakan kesadaran terhadap tujuan kebijakan perizinan tersebut.

#### **a. Kemanfaatan Bersama**

Tingkat kesadaran masyarakat Sleman terhadap tujuan kebijakan perizinan IMB masih jauh dari memadai. Hal ini tampak jelas dari salah satu indikator kesadaran masyarakat berupa dukungan terhadap implementasi kebijakan ini yang ditunjukkan dengan angka kepemilikan sertifikat IMB. Angka tersebut baru mencapai 28,65 persen dari total jumlah bangunan. Tentu saja ini merupakan angka capaian yang masih rendah untuk mengarah pada konsep ideal dukungan masyarakat.

Kepemilikan IMB yang berlandaskan kesadaran pribadi pemilik bangunan masih sangat rendah. Hingga saat ini, masyarakat

memang belum mendapatkan nilai tambah secara langsung dengan dimilikinya IMB, kecuali bagi pelaku usaha. Dengan demikian, IMB hampir tidak memiliki daya tarik yang mampu mendorong masyarakat untuk memilikinya. Perlu dikaji adanya stimulan yang dapat menciptakan daya dorong bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam perizinan IMB ini.

Efek komunitas dari efektifnya perizinan IMB yang akan langsung bersentuhan dengan kehidupan sehari-hari masyarakat adalah kontribusi positif IMB terhadap penciptaan kualitas permukiman yang layak huni (*livable environment*) dan berkelanjutan. Manfaat itu memang belum disadari oleh sebagian besar masyarakat Sleman. Masyarakat masih cenderung mencermati dan memperhitungkan apa yang akan mereka terima (secara langsung) setelah memiliki sertifikat IMB.

#### **b. Efektivitas Sosialisasi**

Efektivitas kegiatan sosialisasi yang telah dilakukan belum maksimal karena masyarakat bukan hanya membutuhkan informasi tentang IMB-nya saja, tetapi juga tentang perizinan-perizinan lain yang menjadi prasyarat IMB. Informasi-informasi itu yang justru hingga saat ini belum banyak diperoleh masyarakat. Ketidaktahuan masyarakat jelas menunjukkan belum efektifnya sosialisasi berbagai hal terkait dengan penerbitan IMB.

Dibutuhkan langkah sosialisasi perizinan IMB yang tidak sekadar publikasi informasi, namun sosialisasi yang mampu membangkitkan pemahaman yang melembaga pada setiap warga masyarakat. Sosialisasi yang berupa kegiatan publikasi saja harus diartikan sebagai langkah awal pembuka pintu langkah-langkah esensial berikutnya. Sosialisasi yang hanya berupa publikasi saja justru akan menghadirkan perbedaan anggapan/persepsi. Pemerintah merasa telah menyosialisasikan kebijakannya dengan menyebarkan informasi, sementara sebagian besar masyarakat merasa belum pernah mendapatkan informasi tersebut, khususnya terkait dengan persyaratan dan prosedur perizinan IMB yang menurut mereka

cukup kompleks itu. Dampak sosialisasi perizinan IMB yang signifikan memengaruhi kesadaran masyarakat masih cukup sulit ditemukan.

Ketidakefektifan sosialisasi IMB ini memang berdampak pada ketidaktahuan masyarakat terhadap persyaratan-persyaratan yang dibutuhkan dalam perizinan tersebut, sekaligus tujuan kebijakan itu. Ketidaktahuan masyarakat terhadap tujuan kebijakan ini juga menyebabkan sangat rendahnya kesadaran masyarakat akan pentingnya IMB. Selain itu, dibutuhkan konsistensi tindak lanjut yang dapat menjadi bukti keseriusan pemerintah dalam mengawal kebijakannya sehingga masyarakat akan semakin paham dan menyadari tujuan kebijakan dimaksud.

Memang tidak sederhana karena sosialisasi yang dibutuhkan adalah sosialisasi yang sampai pada taraf 'menyadarkan', tidak sekadar menyampaikan informasi. Masyarakat yang masih menempatkan IMB sebagai kebutuhan nomor sekian, atau bahkan paling akhir, memerlukan sosialisasi yang intensif dan esensial. Sosialisasi tidak hanya mengubah masyarakat yang 'belum tahu' menjadi 'tahu', tetapi juga harus mampu mendorong masyarakat yang 'telah tahu' menjadi 'mau tahu'. Dengan demikian, kebijakan ini semakin melembaga di masyarakat luas.

#### **c. Pelibatan Masyarakat dalam Perumusan Kebijakan**

Rendahnya kesadaran *stakeholder* nonpemerintah dalam implementasi kebijakan IMB, salah satunya, karena kecilnya peran mereka dalam penyusunan kebijakan perizinan IMB ini. Hampir tidak ada ruang formal yang memungkinkan masyarakat menyampaikan masukan maupun keluhan terkait dengan kebijakan ini, padahal seharusnya penyelenggaraan pembangunan daerah harus mengikutsertakan masyarakat dan swasta sebagaimana konsepsi *governance*. Bahkan seharusnya kebijakan yang secara langsung akan bersentuhan dengan masyarakat tidak hanya disosialisasikan, namun juga dikomunikasikan dan dikonsultasikan kepada

masyarakat. Dengan dikonsultasikannya kebijakan publik ini kepada masyarakat, jaminan keberlanjutan proses optimalisasi dalam implementasi kebijakan akan lebih mudah tercapai mengingat keterlibatan masyarakat sejak dini akan melahirkan bentuk-bentuk peran masyarakat yang beresensi tinggi.

Perubahan paradigma dalam penyelenggaraan negara dari *government* menuju *governance* berimplikasi pada pola penentuan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Demikian juga kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman dalam perizinan IMB. Pemerintah berkepentingan dari sisi pengendalian tata bangunan, sektor swasta berkepentingan dengan kepastian dan perkembangan usaha, dan masyarakat berkepentingan pada kepastian dan keamanan hunian. Ketika paradigma *government* masih menjadi acuan, peran pemerintah menjadi sangat dominan dan menjadi aktor utama dalam penentuan kebijakan. Hasil studi dokumentasi maupun observasi menunjukkan kebijakan perizinan IMB di Pemerintah Kabupaten Sleman lebih dilihat dari kacamata kepentingan pemerintah untuk mengamankan asetnya (terutama dari ulah para 'pengembang nakal'). Oleh karenanya, proses pembuatan kebijakan dari tataran formulasi sampai dengan implementasinya lebih banyak ditekankan pada aspek kepentingan pemerintah dari sisi pengendalian. Kepentingan *stakeholders* lain, baik masyarakat maupun swasta, bukan menjadi pertimbangan utama sehingga aspirasi dari *stakeholders* nonpemerintah sering dikesampingkan. Sebagai konsekuensinya, kepentingan masyarakat maupun swasta menjadi kurang terakomodasi. Kemudian muncul anggapan bahwa kebijakan perizinan IMB merupakan kepentingan pemerintah dalam pengendalian pertumbuhan lahan terbangun agar sesuai dengan tata ruang yang telah ditentukan.

Sejalan dengan hal tersebut, menjadi masuk akal ketika kemudian masyarakat maupun swasta merasa IMB bukan merupakan kepentingan mereka sehingga pada tahap implementasi kebijakan tersebut banyak terjadi

resistensi. Persepsi demikian dapat terbangun karena proses penentuan kebijakan IMB tersebut kurang melibatkan partisipasi mereka yang kemudian memunculkan penolakan dan apatisme dari masyarakat dan swasta. Kesadaran masyarakat dan swasta dalam perizinan IMB menjadi sangat rendah sehingga memunculkan persoalan dalam penerapan kebijakan tersebut. Pada akhirnya tingkat kepemilikan IMB menjadi rendah karena sikap resistensi dan apatisme tersebut.

### **Pengawasan dan Pengendalian Bangunan sebagai Penegakan Hukum dalam Kebijakan Perizinan IMB**

Pemberlakuan suatu regulasi perizinan tanpa didukung dengan upaya penegakan hukum dalam implementasinya jelas akan berakibat pada tidak efektifnya perizinan tersebut. Dalam perizinan IMB di Kabupaten Sleman, dibutuhkan upaya penegakan hukum melalui kegiatan Pengawasan dan Pengendalian Bangunan yang secara teknis masuk dalam kegiatan Penegakan Peraturan Daerah. Dengan adanya kepastian hukum, pemerintah akan dapat memberikan jaminan bagi yang telah memiliki IMB atas legalitas bangunannya, di sisi lain bagi yang belum memiliki IMB juga akan dapat diberlakukan ketegasan sesuai pengaturan sanksinya.

#### **a. Kendala Regulatif**

Kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman tetap mendasarkan implementasinya pada peraturan daerah yang telah berusia lebih dari 17 tahun dan belum pernah direvisi. Keadaan ini ternyata mendatangkan beberapa kesulitan pada upaya penegakannya. Ancaman pidana kurungan maksimal 6 bulan dan denda maksimal yang hanya Rp50.000,00 merupakan contoh nyata kendala operasional penegakannya (Anonim, 2004).

Ancaman pidana kurungan maksimal 6 bulan justru tidak menjadikan aturan itu mudah diterapkan. Proses penindakan harus dilakukan dengan prosedur 'biasa', tidak dapat dengan 'tipiring' (Tindak Pidana Ringan) sebagaimana diatur dalam perda-perda yang lain. Prosedur

'biasa' ini mengharuskan pelanggaran terhadap Perda IMB diperkarakan hingga meja pengadilan, dengan proses yang sangat rumit, tidak mudah, dan membutuhkan waktu sangat lama.

Kondisi ini masih diperparah dengan pengalaman selama ini, yaitu hakim belum pernah menjatuhkan vonis yang *cucuk* dengan proses penyidikannya, apalagi sanksi dendanya yang maksimal hanya Rp50.000,00. Pengaturan sanksi yang demikian sama sekali tidak memberikan efek jera pada masyarakat sehingga tidak memotivasi masyarakat untuk sadar dan tertib tata bangunan. Operasi penegakan Perda IMB juga seakan tidak memberikan arti penting dalam upaya penyadaran masyarakat.

Selain itu, regulasi yang mengatur penyidikan dengan Acara Biasa semacam ini tentu saja harus melibatkan institusi lain yang terkait dengan proses hukumnya. Masalahnya, bagi aparat penegak hukum yang lain, seperti kejaksaan dan kepolisian, tampaknya kasus pidana atas pelanggaran perda semacam ini 'kurang menarik' untuk dapat dijadikan prioritas penyelesaian. Kasus semacam ini dinilai tidak memiliki nilai kemendesakan karena secara umum tampak seperti tidak menimbulkan gangguan kamtibmas dan memang tidak ada desakan dari masyarakat (faktor eksternal) yang mampu mendorong aparat penegak hukum untuk segera menanganinya.

#### **b. Keluasan Wilayah dan Jumlah Bangunan**

Mendiskusikan implementasi kebijakan perizinan IMB tidak dapat dilepaskan dari aspek keluasan wilayah kerja dan jumlah bangunan di dalamnya. Sebagai bagian dari wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Kabupaten Sleman memiliki luas wilayah 547,82 km<sup>2</sup> atau sekitar 18 persen dari luas D. I. Yogyakarta. Hingga tahun 2007, diperkirakan jumlah bangunan yang ada di wilayah ini adalah 268.062 unit yang tersebar di 17 kecamatan. Dikaitkan dengan pelayanan IMB, salah satu tahapan dalam proses penerbitan IMB adalah peninjauan lapangan. Jumlah pegawai 14 orang yang 1

orang di antaranya adalah pengawas bangunan menjadi kendala tersendiri ketika diperbandingkan dengan cakupan luas wilayah pelayanan.

Wilayah yang cukup luas dan laju pertumbuhan lahan terbangun tergolong tinggi menempatkan implementasi perizinan IMB wilayah ini pada posisi yang cukup sulit. Apalagi pelayanan perizinan masih diselenggarakan secara sentralistik di tingkat kabupaten sehingga kapasitas layanannya tidak sebanding dengan jumlah bangunan yang ada di seluruh wilayah kabupaten. Fungsi pengawasan dan pengendalian bangunan melekat di dalamnya, namun keluasan dan volume rentang kendali yang tidak sebanding dengan struktur kelembagaan dan ketersediaan SDM membuat fungsi tersebut belum maksimal dijalankan.

Terlebih Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 1 Tahun 1990 tentang Peraturan Bangunan yang merupakan payung hukum kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman secara kronologis baru mulai diimplementasikan pada tahun 1990. Ketika itu, jumlah bangunan di Kabupaten Sleman sudah sedemikian banyak sehingga penertiban pada bangunan yang sudah ada menjadi hal yang sangat sulit untuk dilakukan. Jika diorientasikan untuk efektif mengemban tujuannya, maka pengaturan dalam perizinan IMB harus berlaku untuk semua bangunan yang ada, baik bangunan yang dibangun setelah maupun sebelum tahun 1990. Dengan demikian, begitu diterbitkan perizinan ini telah mengantongi PR yang sangat besar.

#### **c. Resistensi Masyarakat**

Berbagai upaya yang dikemas dalam kegiatan Penegakan Peraturan Daerah memang masih menempatkan masyarakat dan swasta (*stakeholders* di luar pemerintah) sebagai objek kegiatan. Dilatarbelakangi oleh berbagai hal, masyarakat Sleman masih cenderung resisten terhadap langkah-langkah pengawasan dan pengendalian bangunan, khususnya pada tindakan yang bersifat penertiban (*represif*). Contoh yang paling sederhana adalah

ketidakpedulian mereka terhadap surat peringatan atau surat panggilan.

Masyarakat Sleman yang memiliki tingkat intelektualitas cukup tinggi secara kritis akan mencermati pelaksanaan penertiban dimaksud, terutama jika hal tersebut bersinggungan langsung dengan kepentingan mereka. Penertiban bangunan di tepi jalan agar sesuai dengan *rooi*-nya misalnya, membutuhkan energi yang ekstra karena akan sangat rentan terhadap resistensi penghuni/pemilikinya. Langkah tersebut juga tidak akan dapat dilakukan hanya pada 1 atau 2 bangunan saja, namun harus diberlakukan dalam 1 koridor. Selain itu, harus ada alasan yang mendasar dan tidak sekadar bersandar pada aturan hukum yang melandasinya. Alasan mendasar yang dimaksudkan di sini adalah alasan-alasan yang mampu memosisikan langkah penertiban tersebut sebagai hal yang harus dilakukan dan tidak dapat ditawar lagi, misalnya pelebaran jalan.

Resistensi masyarakat ini juga dapat ditengarai dari ketidaktaatan pihak-pihak yang sebenarnya mengetahui tata cara kepemilikan perizinan IMB, seperti para 'pengembang nakal'. Beberapa kasus jelas menunjukkan mereka cenderung berusaha menghindari berbagai aturan demi mengejar keuntungan usaha yang lebih besar.

## Penutup

### a. Kesimpulan

Kebijakan perizinan IMB memainkan peranan yang penting dalam mewujudkan tertib tata bangunan. Diharapkan juga kebijakan ini dapat memberikan kontribusi pada tata lingkungan dan tata ruang yang mendukung pembangunan fisik maupun sosial di wilayah Kabupaten Sleman, yang akan bermuara pada peningkatan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Sebagai salah satu bentuk kebijakan publik, kebijakan yang secara eksplisit tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 1 Tahun 1990 tentang Peraturan Bangunan ini mengemban fungsi pelayanan dan fungsi

pengendalian. Hingga saat ini, kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman belum menunjukkan tingkat keberhasilan yang optimal dalam mencapai tujuan sesuai arah kebijakannya. Kondisi tersebut karena dalam proses pencapaian tujuannya masih dijumpai beberapa hal yang menjadi kendala, baik dari sisi birokrasi maupun masyarakatnya. Tiga hal yang paling dominan di antaranya adalah sebagai berikut.

1. Penyelenggaraan pelayanan belum didukung dengan kepastian pelayanan.
2. Kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi masih rendah.
3. Pengawasan dan pengendalian bangunan (*law enforcement*) belum efektif.

Ketiga hal tersebut menjadi faktor utama yang menyebabkan belum optimalnya kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman mencapai tujuannya. Beberapa catatan eksplanatif terkait dengan 3 hal tersebut dapat dilihat pada Diagram 1.

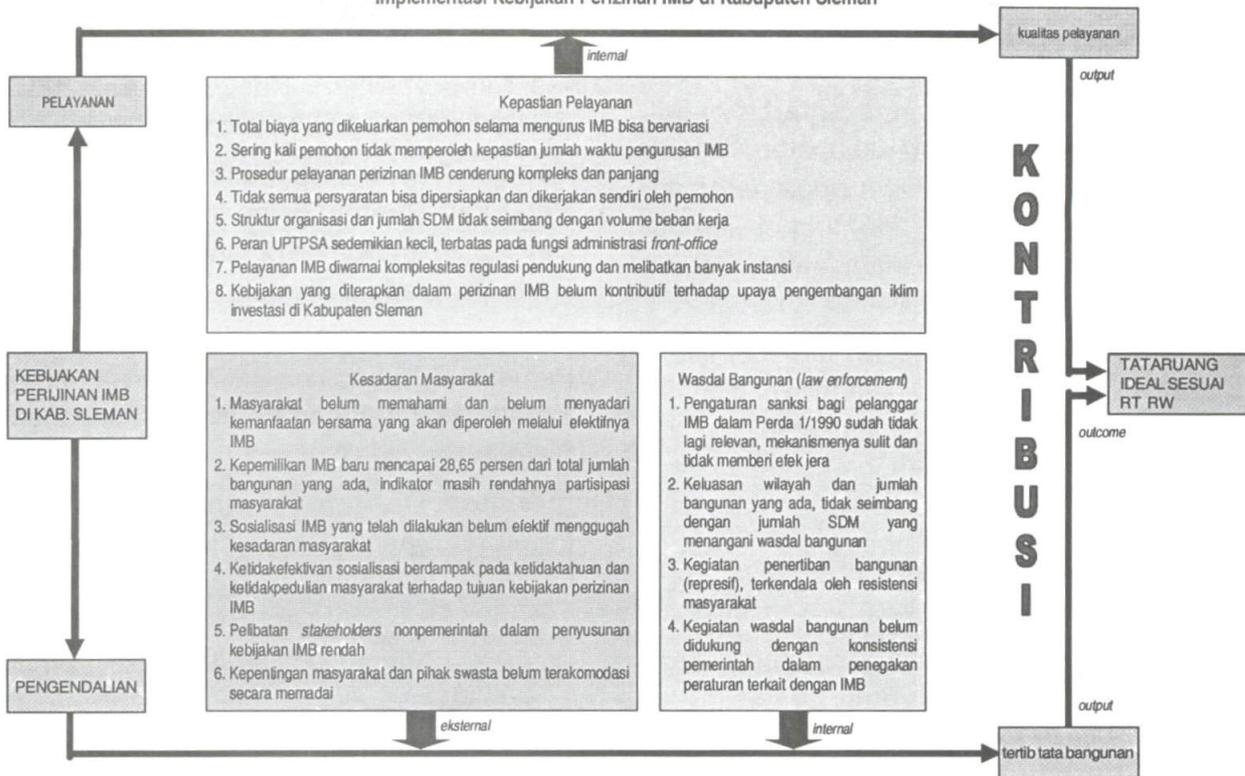
Paparan dan ilustrasi di atas menggambarkan kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam pengendalian bangunan di wilayahnya melalui perizinan IMB berada di tengah tuntutan *stakeholders* nonpemerintah (masyarakat dan pihak swasta), terutama terkait dengan kepastian pelayanan. Dengan terpetakannya kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan perizinan IMB, seharusnya dapat disusun strategi untuk lebih mengoptimalkan kebijakan dimaksud. Di antara strategi tersebut adalah dengan upaya menyeimbangkan kepentingan ketiga pilar.

### b. Rekomendasi Kebijakan

Perizinan IMB merupakan kebijakan berkelanjutan (*sustainable policy*) dan harus mampu mengikuti dinamika sosial yang melingkupinya. Hal ini penting mengingat IMB sebagai instrumen utama pengendalian bangunan juga diharapkan mampu memberikan kontribusi pada penciptaan lingkungan maupun tata ruang yang ideal sesuai RTRW.

Berangkat dari pemikiran demikian, tulisan ini memberikan masukan berupa rekomendasi

Diagram 1  
Implementasi Kebijakan Perizinan IMB di Kabupaten Sleman



kebijakan yang disampaikan dengan urutan prioritas sebagai berikut.

1. Diperlukan standar pelayanan IMB (SOP) yang menjamin kepastian pelayanan dan secara jelas mengatur hak dan kewajiban pemberi maupun penerima pelayanan. Penyederhanaan prosedur dan persyaratan juga perlu dilakukan sehingga lebih mudah ditempuh oleh masyarakat pemohon dan tidak terjadi duplikasi persyaratan.
2. Perlu ditinjau kembali struktur kelembagaan yang secara langsung menangani perizinan IMB (Seksi Perizinan pada Dinas Kimpraswilhub – eselon IV) agar lebih seimbang dengan beban kerja yang ada.
3. Sebagai wacana, perlu dipertimbangkan untuk menyelenggarakan pelayanan perizinan IMB hingga di kecamatan dengan mekanisme dan kriteria tertentu.
4. Sebaiknya diberlakukan sistem *reward & punishment* terhadap kepemilikan IMB, yang antara lain dapat dikerjasamakan dengan institusi lain dengan mensyaratkan kepemilikan IMB dalam:

- pemasangan listrik, air minum, telepon, dan sebagainya
  - pengalokasian dana gotong royong, desa dengan persentase kepemilikan IMB yang lebih tinggi mendapatkan dana yang lebih besar.
5. Mendesak untuk ditingkatkannya efektivitas sosialisasi, yang secara substantif mendorong masyarakat untuk mengetahui dan memahami tujuan kebijakan perizinan IMB dan mendorong terbangunnya kesadaran berpartisipasi yang melembaga pada masyarakat.
  6. Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman Nomor 1 Tahun 1990 tentang Peraturan Bangunan perlu segera direvisi mengingat beberapa klausulnya sudah tidak relevan lagi dengan dinamika sosial yang berkembang, dengan proses penyusunan kebijakannya yang perlu mengakomodasi kepentingan dan aspirasi semua *stakeholders*.

Perizinan IMB tidak dapat dioptimalkan secara sektoral hanya pada aspek teknis

bangunannya saja, tetapi harus secara komprehensif menyangkut juga perizinan-perizinan terkait lainnya. Dibutuhkan persepsi dan pemahaman yang sama antarberbagai instansi teknis di Pemerintah Kabupaten Sleman untuk dapat menyelenggarakan fungsi perizinan yang berorientasi pada kepentingan semua *stakeholders* sebagaimana diamanatkan dalam konsepsi *governance*.

Melalui terobosan-terobosan tersebut akan dapat dibangun kepastian pelayanan yang besar kontribusinya pada upaya peningkatan kualitas pelayanan IMB, mampu mendorong kesadaran masyarakat terhadap tujuan kebijakan IMB, dan lebih menjamin adanya upaya penegakan hukum yang dibutuhkan untuk mengawal salah satu kebijakan publik ini. Efektifnya kebijakan perizinan IMB di Kabupaten Sleman ini akan dapat memberikan kontribusi positif pada penciptaan tata ruang yang ideal. Tentunya hal ini akan bermuara pada kesejahteraan masyarakat dan kelestarian lingkungan.

#### Daftar Pustaka

Bagian Organisasi Setda Kab. Sleman dan GTZ. 2004. *Laporan Penelitian tentang Keluhan Masyarakat terhadap Pelayanan IMB di Kabupaten Sleman*. Sleman.

Bupati Sleman. 2004. Keputusan Bupati Sleman Nomor 07a/SK.KDH//A/2004 tentang

Pemberian Sanksi Administrasi bagi Pelanggaran IMB. Sleman.

Dinas Kimpraswilhub Kab. Sleman. 2007. *Statistik IMB Kabupaten Sleman*. Sleman.

Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman. 1978. Peraturan Daerah Pemerintah Kabupaten Dati II Sleman Nomor 12 tahun 1978 tentang Garis Sempadan. Sleman.

—————. 1990. Peraturan Daerah Pemerintah Kabupaten Dati II Sleman Nomor 1 tahun 1990 tentang Peraturan Bangunan. Sleman.

Pemerintah Daerah Provinsi DIY. 1997. Peraturan Daerah Pemerintah Propinsi Dati I Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 tahun 1997 tentang Peraturan Garis Sempadan Jalan Nasional dan Propinsi. Yogyakarta.

Salim, Agus. 2006. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Sekretariat Bersama Kartamantul. 2006. *Bersama Mengelola Perkotaan; Kerjasama Antardaerah Kartamantul*. Yogyakarta.

Yunus, Hadi Sabari. 2005. *Manajemen Kota: Perspektif Spasial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.