

Pendapat Hukum Penerbitan IMB Pulau C dan D

Anies menerbitkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk bangunan yang disegel di Pulau C dan D. Alasan Anies menerbitkan IMB karena Pemerintah Provinsi DKI Jakarta terikat perjanjian kerjasama dengan pengembang dimana Pemerintah Provinsi hanya dapat menolak menerbitkan IMB apabila kewajiban para pengembang yang dipersyaratkan dalam perjanjian kerjasama tidak terpenuhi.¹

I. Izin Mendirikan Bangunan Gedung (IMB)

Setiap orang yang akan mendirikan bangunan gedung wajib memiliki izin mendirikan bangunan gedung.² Izin mendirikan bangunan gedung (IMB) merupakan salah satu persyaratan administratif yang harus dipenuhi untuk setiap bangunan gedung.³ Penerbitan IMB mengacu pada UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dan peraturan pelaksanaannya PP No. 36 Tahun 2005. Kewenangan pemberian IMB terletak pada pemerintah daerah kecuali untuk bangunan gedung fungsi khusus, kewenangan terletak di Pemerintah Pusat.⁴ Setiap orang dalam mengajukan permohonan IMB wajib melengkapi dengan: (a) tanda bukti status kepemilikan hak atas tanah atau tanda bukti perjanjian pemanfaatan tanah, (b) data pemilik bangunan gedung, (c) rencana teknis bangunan gedung, dan (d) hasil analisis mengenai dampak lingkungan bagi bangunan gedung yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan.⁵ Di samping itu, dalam IMB juga ditetapkan fungsi dan klasifikasi bangunan gedung sesuai dengan peruntukan lokasi yang diatur dalam RTRW Kabupaten, Kota, RDTRKP, dan/atau RTBL.⁶

II. Akibat Hukum bagi Bangunan yang Didirikan Tanpa Adanya IMB

Berdasarkan pasal 39 ayat (1) huruf c UU No. 28 Tahun 2002, Apabila tidak memiliki IMB, bangunan gedung dapat dibongkar.⁷ Bahkan pembongkaran gedung ini menjadi kewajiban pemilik dan pengguna bangunan gedung yang tidak memiliki IMB.⁸ Lebih lanjut, PP No. 36 Tahun 2005 dalam pasal 115 mengatur bahwa pemilik bangunan gedung yang tidak memiliki

¹ Haq, Muhammad Fida UI, "Terbitkan IMB Reklamasi, Anies: DKI Terikat Perjanjian dengan Pengembang," <https://news.detik.com/berita/d-4591477/terbitkan-imb-reklamasi-anies-dki-terikat-perjanjian-dengan-pengembang> diakses tanggal 20 Juni 2019.

² Pasal 14 ayat (1) PP no. 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksana dari UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

³ Pasal 8 ayat (1) huruf c UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

⁴ Pasal 14 ayat (2) PP no. 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksana dari UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

⁵ Pasal 15 ayat (1) PP no. 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksana dari UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

⁶ Pasal 6 UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dan Pasal 6 PP no. 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksana dari UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

⁷ Pasal 39 ayat (1) huruf c UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

⁸ Pasal 41 ayat (2) huruf f UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

IMB dikenakan sanksi perintah pembongkaran. Sementara untuk pemilik bangunan gedung yang melaksanakan pembangunan bangunan gedung tanpa IMB dikenakan sanksi penghentian sementara sampai dengan diperolehnya IMB.

Bangunan-bangunan yang disegel di Pulau C dan D terdiri dari bangunan yang sudah selesai dibangun dan bangunan yang masih dalam tahap pembangunan. Berdasarkan pasal 115 PP No. 36 Tahun 2005, pemilik bangunan yang sudah berdiri seharusnya dijatuhkan sanksi perintah pembongkaran. Pemilik bangunan gedung yang sudah berdiri tidak memiliki kesempatan mengajukan permohonan IMB.

III. Penerbitan IMB Pulau C dan Pulau D Bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan

Sebelum menjelaskan bagian ini, perlu diuraikan terlebih dahulu mengenai status hukum Pulau C dan D serta akibatnya bagi perencanaan peruntukan dan pemanfaatan Pulau C dan D. Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil mendefinisikan tanah reklamasi sebagai tanah hasil dari kegiatan yang dilakukan oleh orang atau badan hukum dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan sosial ekonomi dengan cara pengurangan, pengeringan lahan, atau drainase.⁹ Tanah reklamasi meliputi pesisir laut buatan, tepi sungai buatan, tepian danau buatan dan pulau buatan.¹⁰ Pulau C dan Pulau D termasuk sebagai tanah reklamasi karena merupakan pulau buatan. Salah satu persyaratan pemberian hak atas tanah di Pulau C dan Pulau D adalah penggunaan dan peruntukan kedua pulau ini sesuai dengan arahan peruntukan dalam RTRW Provinsi/Kabupaten/Kota atau RZWP-3-K.¹¹ Status kepemilikan hak atas tanah menjadi prasyarat penerbitan IMB, sehingga penerbitan IMB juga harus sesuai dengan penggunaan dan peruntukan Pulau C dan Pulau D yang seharusnya diatur dalam RTRW Provinsi/Kabupaten/Kota atau RZWP-3-K.

Dalam perkara *a quo*, penerbitan IMB atas bangunan Pulau C dan Pulau D mengikuti RZWP-3-K karena Pulau C dan D termasuk ke dalam ruang lingkup pengaturan RZWP-3-K. RZWP-3-K merupakan aturan tata ruang wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang meliputi daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut, ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai.¹² Pulau C dan D terletak dalam 0-12 mil laut diukur dari garis pantai Jakarta. Di samping itu, dalam naskah akademik UU WP3K Bab I halaman 67 dijelaskan karakteristik pulau kecil adalah sebagai berikut:

- a. Pulau yang ukuran luasnya kurang atau sama dengan 10.000 km², dengan jumlah penduduknya kurang atau sama dengan 200.000 orang;

⁹ Pasal 1 Angka 9 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

¹⁰ Pasal 14 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

¹¹ Pasal 14 ayat (1) huruf c Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

¹² Pasal 2 UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

- b. Secara ekologis terpisah dari pulau induknya (*mainland island*), memiliki batas fisik yang jelas, dan terpencil dari habitat pulau induk sehingga bersifat insuler;
- c. Mempunyai sejumlah besar jenis endemik dan keanekaragaman yang tipikal dan bernilai tinggi;
- d. Daerah tangkapan air (*catchment area*) relatif kecil sehingga sebagian besar aliran air permukaan dan sedimen masuk ke laut;
- e. Dari segi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat pulau-pulau bersifat khas dibandingkan pulau induknya.

Pulau C dan Pulau D memenuhi karakteristik huruf a, b, dan d di atas. Pulau C dan D memiliki luas kurang dari 10.000 km², secara ekologis terpisah dari Jakarta, memiliki batas fisik yang jelas, dan memiliki daerah tangkapan air yang kecil karena aliran air permukaan dan sedimen masuk ke laut. Oleh karena itu, terlepas dari Pulau C dan D sebagai pulau buatan, kedua pulau ini harus mendapatkan perlakuan seperti pulau kecil karena karakteristiknya yang menyerupai karakteristik pulau kecil sehingga peruntukan dan arahan pemanfaatannya harus diatur dalam RZWP-3-K.

III.a. IMB Diterbitkan Tanpa Didasari Peraturan Daerah tentang RZWP-3-K Provinsi DKI Jakarta

Dalam melakukan pembangunan bangunan gedung, Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 28 tahun 2002 menyatakan bahwa “Setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan gedung”. Salah satu persyaratan administratif yang dimaksud di sini adalah IMB.¹³ Kesuaian fungsi bangunan gedung ini, harus disesuaikan dengan peruntukan lokasi yang diatur dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, RDTRKP, dan/atau RTBL.¹⁴ Dalam menerbitkan IMB, Pemerintah harus melihat kesesuaian fungsi bangunan gedung dengan tata ruang.

Akan tetapi, UU No. 28 Tahun 2002 dan PP No. 36 Tahun 2005 diterbitkan sebelum tahun 2007 ketika UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil diundangkan (“UU WP3K”). Pasca penerbitan UU WP3K, aturan ruang wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil mengikuti RZWP-3-K dan sebagaimana dijelaskan di atas Pulau C dan D termasuk dalam ruang lingkup pengaturan RZWP-3-K. Maka penerbitan IMB harus melihat kesesuaian fungsi bangunan gedung dengan peruntukan Pulau C dan D dalam RZWP-3-K Provinsi DKI Jakarta. Sampai saat ini, Perda RZWP-3-K Provinsi DKI Jakarta belum terbentuk sehingga belum ada kepastian peruntukan dan arahan pemanfaatan Pulau C dan D.

III.b. Penerbitan IMB Tidak Berdasarkan Dokumen Lingkungan Hidup

Berdasarkan Pasal 15 ayat (1) PP Nomor 36 tahun 2005, salah satu persyaratan penerbitan IMB adalah hasil analisis dampak lingkungan bagi bangunan gedung yang

¹³ Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

¹⁴ Pasal 6 UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dan Pasal 6 PP no. 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksana dari UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan. Lebih lanjut dalam pasal 15 ayat 2 menambahkan : “Untuk proses pemberian perizinan bagi bangunan gedung yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, harus mendapatkan pertimbangan teknis dari tim ahli bangunan gedung dan mempertimbangkan pendapat publik.”

Pembangunan reklamasi berdampak terhadap ekosistem pesisir dan laut di Teluk Jakarta, sejalan dengan hal tersebut kegiatan dan pembangunan yang berada di tanah hasil reklamasi tentu akan berdampak juga bagi ekosistem pesisir dan Teluk Jakarta. Pemberian IMB atas bangunan di Pulau C dan Pulau D wajib memiliki AMDAL. Akan tetapi, IMB ditebitkan tanpa adanya dokumen lingkungan hidup dan juga tidak ada dengar pendapat publik. Maka penerbitan IMB cacat substantif karena mengabaikan lingkungan hidup.

IV. Peraturan Gubernur Nomor 206 Tahun 2016 Tidak Dapat Menjadi Dasar Penerbitan IMB

Untuk menentukan kesesuaian fungsi bangunan dengan tata ruang diperlukan adanya Perda RZWP-3-K Provinsi DKI Jakarta. Namun perda ini belum terbentuk, sedangkan Pergub No. 206 Tahun 2016 tidak dapat menggantikan Perda RZWP-3-K. Pembangunan bangunan disesuaikan dengan tata ruang yaitu Peraturan Daerah Kabupaten/Kota bukan Peraturan Gubernur mengenai Panduan Rancang Kota. Karena Pulau C dan D merupakan pulau kecil maka mengacu pada RZWP-3-K. Namun Pergub No. 206 Tahun 2016 tidak dapat menggantikan RZWP-3-K Provinsi DKI Jakarta di pulau reklamasi. Peraturan daerah harus disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala daerah.¹⁵ Dalam konteks RZWP-3-K, penyusunan RZWP-3-K harus melibatkan masyarakat, kementerian/Lembaga/instansi terkait, DPRD, dinas terkait, perguruan tinggi, LSM, ORMAS, dunia usaha, dan pemangku kepentingan utama.¹⁶ Sedangkan Peraturan Gubernur adalah peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan Gubernur atau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi¹⁷ tanpa membutuhkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ataupun pelibatan masyarakat. Oleh karena itu, Pergub No. 206 Tahun 2016 tidak dapat dipersamakan dengan RZWP-3-K untuk menjadi dasar penerbitan IMB.

¹⁵ Pasal 78 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁶ Pasal 22-33 Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 23 Tahun 2016 tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

¹⁷ Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.