

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum, hal ini terlihat dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi Negara Indonesia adalah negara hukum¹. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik². Ini berarti bahwa Negara yang berbentuk negara kesatuan, maka segenap kekuasaan atau kewenangan serta tanggung jawab terhadap kesejahteraan dan kelangsungan hidup bangsa Indonesia berada di bawah kendali satu pemegang kekuasaan terpusat yang terdapat pada Pemerintah Pusat. Dengan demikian corak sistem pemerintahan tersebut adalah sentralisasi. Mengingat karena wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sedemikian luasnya dan didiami berbagai suku bangsa yang beraneka ragam, dengan demikian corak pemerintahan sentralis bukanlah tipe ideal sistem pemerintahan yang cocok untuk mengatur wilayah dan penduduk yang demikian banyak dan beragam itu, untuk itu diaturlah corak pemerintahan di Indonesia berdasarkan sistem pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah berdasarkan corak desentralisasi sebagaimana tercermin dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2). Berdasarkan Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia

¹ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

² *Ibid*, Pasal 1 ayat (1)

Tahun 1945, Negara berkewajiban melindungi segenap bangsa Indonesia. Salah satu bentuk perlindungan yang dimaksud adalah penyelenggaraan perumahan. Penyelenggaraan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat.

Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengamanatkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Salah satu upaya untuk menjalankan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 ini, dibuatlah Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU PKP 2011) yang menggantikan Undang-undang No. 4 Tahun 1992 yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur.

Berkaitan dengan pemenuhan hak kepada rakyat atas perumahan tersebut maka negara bertanggung jawab dalam menyediakan dan memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman serta keswadayaan masyarakat. Penyediaan dan kemudahan perolehan rumah tersebut merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan

dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.³

Pemerintah dalam penyelenggaraan perumahan rakyat, selain bertindak sebagai regulator dan fasilitator, juga sebagai operator. Sebagai regulator, pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan yang terkait dengan penyelenggaraan perumahan rakyat. Salah satunya adalah Undang-Undang No 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU PKP). Dari UU PKP ini muncul perintah membentuk perundang-undangan lainnya sebagai peraturan pelaksana, mulai dari pembentukan Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Menteri (Permen), sampai pada Peraturan Daerah (Perda). Hal ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan perumahan rakyat tidak hanya domain pemerintah pusat melainkan juga pemerintah daerah (Provinsi dan Kab/Kota). Sebagai fasilitator, pemerintah memfasilitasi penyediaan perumahan dan permukiman bagi masyarakat, terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang selanjutnya disebut MBR dan memfasilitasi pelaksanaan kebijakan dan strategi pada tingkat nasional⁴. Sebagai operator, pemerintah menyelenggarakan fungsi operasionalisasi dan koordinasi pelaksanaan kebijakan nasional penyediaan rumah dan pengembangan lingkungan hunian dan kawasan permukiman dan mengalokasikan dana

³ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

⁴ Ibid, Pasal 13 huruf g dan h.

dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi MBR.⁵

Sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, idealnya rumah harus dimiliki oleh setiap keluarga, terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah dan bagi masyarakat yang tinggal di daerah padat penduduk di perkotaan. Adanya pertumbuhan dan pembangunan wilayah yang kurang memperhatikan keseimbangan bagi kepentingan masyarakat berpenghasilan rendah mengakibatkan kesulitan masyarakat untuk memperoleh rumah yang layak dan terjangkau. Salah satu cara untuk dapat memenuhi kebutuhan akan rumah untuk masyarakat yang berpenghasilan rendah dan bagi masyarakat yang tinggal di daerah padat penduduk di perkotaan adalah dengan konsep hunian berimbang.

Kesadaran akan pentingnya konsep ini, mendorong pemerintah mengadopsinya melalui penetapan lingkungan hunian berimbang dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri Tahun 1992, sehingga diharapkan bahwa konsep hunian berimbang dapat terwujud.⁶ Walaupun kemudian ternyata dalam penerapannya tidak mudah, sehingga sampai saat ini masih sangat sedikit pembangunan perumahan yang menerapkan konsep ini. Konsep hunian berimbang kemudian dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman Pasal 34 sampai Pasal 37, dan ditindaklanjuti dalam Permenpera Nomor 10 Tahun 2012

⁵ Ibid, Pasal 13 huruf e dan f.

⁶ Konsideran Peraturan Bersama 3 Menteri Tahun 1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Permukiman Dengan Lingkungan Hunian yang Berimbang.

tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dengan Hunian Berimbang, kemudian dalam Permenpera Nomor 7 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman Dengan Hunian Berimbang.

Hunian berimbang didefinisikan sebagai perumahan dan kawasan Permukiman yang dibangun secara berimbang dengan komposisi tertentu dalam bentuk rumah tunggal dan rumah deret antara rumah sederhana, rumah menengah dan rumah mewah atau dalam bentuk rumah susun antara rumah susun umum dan rumah susun komersial⁷. Dalam pelaksanaan konsep hunian berimbang ini bukan hanya pemerintah yang memiliki kewajiban untuk merealisasikan konsep ini, akan tetapi para badan hukum yang bergerak dalam bidang pengembangan perumahan atau *developer* pun memiliki kewajiban untuk melaksanakan ketentuan ini sebagai amanat dari UU PKP.

Berdasarkan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyebutkan :

- (1) Badan hukum yang melakukan pembangunan perumahan wajib mewujudkan perumahan dengan hunian berimbang.
- (2) Pembangunan perumahan skala besar yang dilakukan oleh badan hukum wajib mewujudkan hunian berimbang dalam satu hamparan.
- (3) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan untuk badan hukum yang membangun perumahan yang seluruhnya ditujukan untuk pemenuhan kebutuhan rumah umum.
- (4) Dalam hal pembangunan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dapat

⁷ Pasal 1 Huruf 1 Permenpera Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dengan Hunian Berimbang.

memberikan insentif kepada badan hukum untuk mendorong pembangunan perumahan dengan hunian berimbang.

Berdasarkan pada pasal tersebut, maka untuk badan hukum atau para pengembang lebih tepatnya yang ingin melakukan pembangunan perumahan skala besar wajib mewujudkan perumahan dengan hunian berimbang, dalam penjelasan undang-undang tersebut di pasal yang sama yang di maksud dengan Pembangunan perumahan skala besar adalah perumahan yang direncanakan secara menyeluruh dan terpadu yang pelaksanaannya dilakukan secara bertahap.⁸

Untuk dapat terlaksana secara optimal, pemerintah daerah merupakan kunci utama dalam suksesnya penerapan konsep ini, karna dalam pembangunan perumahan dan kawasan permukiman perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum yang telah memenuhi persyaratan wajib mendapat pengesahan dari pemerintah daerah.⁹ Serta berkaitan dengan pengendalian perumahan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dalam bentuk :

- a. Perizinan;
- b. Penertiban; dan/atau
- c. Penataan.¹⁰

Kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan konsep hunian berimbang ini terdapat pula dalam Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang No 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang

⁸ Penjelasan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

⁹ *Ibid*, Pasal 29 ayat (2).

¹⁰ *Ibid*, Pasal 53 ayat (2).

menyebutkan bahwa Pemerintah daerah berwenang mencabut izin pembangunan perumahan terhadap badan hukum yang tidak memenuhi kewajibannya. Kewajiban badan hukum yang dimaksud adalah termasuk mewujudkan hunian berimbang. Oleh karena itu Menteri dan/atau Pemerintah Daerah memiliki tugas pengawasan terhadap pelaksanaan hunian berimbang. Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah salah satunya adalah dalam penerbitan perizinan mendirikan perumahan yang berasal dari para pengembang dan tentu saja wajib mengikuti aturan hunian berimbang karena ada sanksi administratif untuk badan hukum yang tidak memenuhi ketentuan yang diamanatkan oleh Pasal 34 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Kota Bandung sendiri sampai saat ini belum memiliki Perda yang secara khusus mengatur tentang hunian berimbang, oleh karenanya pelaksanaan hunian di Kota Bandung belum dapat dilaksanakan secara optimal. Meskipun saat ini sedang di bangun Megaproyek Summarecon Bandung yang dilaksanakan oleh PT Summarecon Agung Tbk melalui anak usahanya PT Mahkota Permata Perdana di kawasan Gedebage Bandung dengan luas 60 Ha. Pemerintah Kota Bandung memiliki visi untuk mengembangkan industri ICT melalui Bandung Teknopolis, sebuah kawasan terpadu berkonsep *Smart City* dan kawasan Gedebage telah ditetapkan sebagai Pusat Pelayanan Kota (PPK) sesuai Perda Kota Bandung No.2 Tahun 2004. Pengembangan Summarecon Bandung terdiri dari kawasan: Residensial, Sentra Summarecon (*Retail, Dining & Entertainment*), dan Summarecon

Teknopolis.¹¹ Namun dalam pembangunan Megaproyek ini, pihak pengembang hanya menyediakan hunian untuk kalangan menengah keatas. Hal ini tentu saja tidak sejalan dengan konsep hunian berimbang. Pemerintah Daerah melalui dinas-dinas terkait perizinan pembangunan perumahan salah satunya Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya (DISTARCIP) yang berwenang menerbitkan izin pembangunan perumahan menjadi pihak yang penting dalam pelaksanaan konsep hunian berimbang.

Oleh karena itu untuk dapat terlaksana dengan baik sesuai dengan kebijakan, pengawasan dari pemerintah daerah yang berwenang mengeluarkan izin mendirikan perumahan merupakan instrumen paling utama dalam terlaksananya konsep hunian berimbang ini terlebih lagi di Kota Bandung semakin banyak perumahan-perumahan yang hanya di peruntukan untuk masyarakat kelas menengah ke atas dan melanggar ketentuan hunian berimbang berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 20011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk mengadakan sebuah penelitian ilmiah yang akan dilaporkan dalam bentuk skripsi dengan judul **”Pengawasan Terhadap Perizinan Pembangunan Perumahan dengan Hunian Berimbang di Kota Bandung Berdasarkan Undang-Undang No 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman”**.

¹¹<http://www.summareconbandung.com/about>, diakses tanggal 7 mei 2016, pukul 20:00 WIB.

B. Identifikasi Masalah

Adapun identifikasi masalah yang diajukan dalam penulisan usulan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengawasan terhadap pembangunan perumahan dengan hunian berimbang di Kota Bandung Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman ?
2. Apa saja kendala yang dihadapi berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan hunian berimbang di Kota Bandung ?
3. Bagaimana upaya yang dapat dilakukan dalam mengatasi kendala terkait pelaksanaan hunian berimbang ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan indentifikasi masalah di atas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Ingin mengetahui, mengkaji dan menganalisis pengawasan terhadap pembangunan perumahan dengan hunian berimbang di Kota Bandung Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.
2. Ingin mengetahui, mengkaji dan menganalisis kendala yang dihadapi berkaitan dengan pembangunan hunian berimbang di kota bandung.
3. Ingin mengetahui, mengkaji dan menganalisis upaya yang dapat dilakukan dalam mengatasi kendala terkait pelaksanaan hunian berimbang.

D. Kegunaan Penelitian

Salah satu faktor pemilihan masalah dalam penelitian ini dapat bermanfaat karena nilai dari sebuah penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat yang dapat diambil dari adanya penelitian tersebut. Adapun manfaat yang diharapkan dari rencana penulisan ini antara lain:

1. Kegunaan Teoritis

- a. Penelitian skripsi ini menggambarkan kemanfaatan secara khusus bagi pengembangan ilmu Hukum Tata Negara dan secara umum bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dipakai sebagai acuan terhadap penelitian-penelitian sejenis untuk tahap berikutnya yang memfokuskan pada permasalahan pengawasan pemerintah daerah terkait dengan pembangunan hunian berimbang berdasarkan Undang-Undang No 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

2. Secara Praktis

Diharapkan penelitian ini bisa memberikan manfaat dan memiliki kegunaan bagi masyarakat umum, khususnya bagi instansi terkait (Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya) dalam hal penerbitan Izin Pembangunan Perumahan.

E. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan hal yang signifikan bagi penyusunan sebuah karya ilmiah. Untuk memecahkan atau menjawab pokok

permasalahan yang penyusun paparkan diatas sehingga diperlukan adanya kerangka dan landasan teori agar penelitian dapat terarah dengan jelas. Dalam penelitian ini penyusun menggunakan beberapa teori untuk menjawab persoalan yang telah diuraikan dalam latar belakang, diantaranya sebagai berikut.

Pemikiran manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang dalam situasi kesejahteraan. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, tetapi pada tataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini karena pengaruh-pengaruh situasi kesejahteraan tadi, disamping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara dan lain-lain.¹²

A.V. Dicey mengemukakan unsur-unsur *rule of law* adalah sebagai berikut:¹³

- a. Supremasi absolut atau predominasi dari aturan-aturan hukum untuk menentang dan meniadakan kesewenang-wenangan, dan kewenangan bebas yang begitu luas dari pemerintah;
- b. Persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court* ini berarti tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama.

¹² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002 hlm. 1.

¹³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, sebuah studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Peradaban, Jakarta, 2007, hlm. 75

- c. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekwensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan, singkatnya prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen sedemikian diperluas sehingga membatasi posisi *crown* dan pejabat-pejabatnya.

Menurut Aristoteles suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi yang berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintah yang berkonstitusi, yaitu:¹⁴

- a. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum;
- b. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan kepada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; dan
- c. Pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.

Menurut C.F. Strong merumuskan bahwa arti konstitusi dapat disederhanakan rumusannya yaitu “*a frame of political society, organised through and by law, that is to say on in which law has establish permanent institutions with recognised functions and definted rights*”¹⁵ sebagai kerangka negara yang diorganisir dengan dan melalui undang-undang. Dalam Pasal 1 ayat (3) perubahan ketiga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Dengan

¹⁴ Ridwan HR, *op.cit*, hlm 2.

¹⁵ C.F.Strong, *Modern Political Constitution*, The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1996, hlm. 83.

demikian dapat di pahami bahwa Indonesia telah menempatkan diri sebagai sebuah negara yang berdasarkan atas aturan hukum yang berlaku. Itu artinya, segala peraturan perundang-undangan harus berdasar pada hukum. Pernyataan tegas bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum, ini berarti membawa konsekuensi apapun yang dilakukan oleh pemerintah (Negara) harus berdasarkan hukum, yang dalam hal ini adalah aturan-aturan yang dibentuk dan diberlakukan. Sejalan dengan pendapat Hugo Grotius (*de Groot*) pakar hukum alam, bahwa jika negara akan membentuk hukum maka isi hukum itu haruslah ditujukan untuk mencapai apa yang menjadi tujuan negara. Dalam konteks negara Indonesia, maka tujuan hukum harus berorientasi pada tujuan negara. Mengenai landasan filosofi dari negara Hukum Indonesia adalah Pancasila.¹⁶

Menurut Philipus M. Hadjon, dengan merujuk bahwa asas utama Hukum Konstitusi atau Hukum Tata Negara Indonesia adalah asas negara hukum dan asas demokrasi serta dasar negara Pancasila, oleh karena itu dari sudut pandang yuridisme Pancasila maka secara ideal bahwa Negara Hukum Indonesia adalah “Negara Hukum Pancasila”.¹⁷ Lebih rinci disebutkan bahwa unsur-unsur Negara Hukum Pancasila adalah sebagai berikut:

- a. keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan nasional;
- b. hubungan yang fungsional dan proporsional antara kekuasaan negara;

¹⁶ Padmo Wahjono, *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*, CV. Rajawali, cet. Ke-1, Jakarta, 1983, hlm. 2.

¹⁷ Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2010, hlm. 157.

- c. prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Berdasarkan ciri-ciri atau unsur-unsur Negara Hukum yang diuraikan diatas, maka dalam hubungannya dengan penelitian ini terdapat dua unsur yang bertalian erat dengan masalah pengendalian dan pengawasan perizinan hunian berimbang yang dapat mensejahterakan masyarakat sejalan dengan tujuan negara Indonesia.

Selain dari pada negara hukum, Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Artinya bentuk dari Negara Indonesia ini adalah kesatuan maka segenap kekuasaan atau kewenangan serta tanggung jawab terhadap kesejahteraan dan kelangsungan hidup bangsa Indonesia berada di bawah kendali satu kekuasaan yaitu kekuasaan pusat maka corak pemerintahannya adalah sentralisasi. Namun karna wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sedemikian luasnya dan didiami berbagai suku bangsa yang beraneka ragam, corak pemerintahan sentralis bukanlah tipe yang ideal. Untuk itu diaturlah corak pemerintahan di Indonesia berdasarkan sistem pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berdasarkan corak desentralisasi seperti dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, termasuk pula dalam hal pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah.

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (yang berarti wewenang atau berkuasa).

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹⁸

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.¹⁹

Salah satu bentuk kewenangan yang menjadi perhatian adalah kewenangan pemerintah daerah dalam menerbitkan izin, yang lahir berdasarkan wewenang yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah daerah.

¹⁸ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

¹⁹ Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 117.

Diberlakukannya undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menyebutkan tentang pembagian urusan pemerintahan daerah. Berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Berdasarkan Pasal 12 huruf d undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa perumahan rakyat dan kawasan permukiman termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Yang kemudian pengaturan tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman sendiri sudah diatur dalam undang-undang no 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang merupakan amanat dari Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945. Dalam kaitannya dengan wewenang sesuai dengan konteks penelitian ini adalah standard wewenang yang dimaksud adalah kewenangan pemerintah Kota Bandung di bidang perumahan dan kawasan Permukiman, serta kewenangan pemerintah daerah Kota Bandung dalam menerbitkan izin mendirikan perumahan.

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam hal penerbitan perizinan pembangunan perumahan tidak terlepas dari pengawasan pemerintah daerah

melalui dinas terkait untuk dapat menerbitkan perizinan pembangunan perumahan terkait aturan Hunian Berimbang, mengenai definisi pengawasan dari segi tata bahasa, istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah awas sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja, dalam arti melihat sesuatu dengan seksama.

Pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan, hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya.²⁰ Pengawasan berfungsi untuk mencegah secara dini kemungkinan terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi.²¹

Dalam memberikan definisi atau batasan tentang pengawasan tidaklah mudah. Lutfi Effendi mengemukakan bahwa tugas pemerintah dalam mengatur mempunyai makna pemerintah terlibat dalam penerbitan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan termasuk melahirkan sistem-sistem perizinan melalui instrumen pengaturan tersebut, pemerintah mengendalikan masyarakat dalam bentuk peraturan termasuk izin yang mengandung larangan dan kewajiban.²² Dengan demikian, izin sebagai salah

²⁰ S Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Yudhistira, 1994 Cet Ke-10, hlm 84

²¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta:UGM Press). 2002 Cet. Ke-8. hlm 74

²² Lutfi Effendi, 2003, *Pokok-pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm 62.

satu instrumen pemerintahan berfungsi mengendalikan tingkah laku masyarakat agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Termasuk dalam hal perizinan pembangunan perumahan, Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Menurut E. Utrecht yang dikutip dari buku “Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara” Izin adalah :

Bilamana pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.

Dalam perkembangannya, secara yuridis pengertian izin dan perizinan tertuang dalam Pasal 1 angka 8 dan 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Dalam Pasal 1 angka 8 ditegaskan bahwa izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Kemudian Pasal 1 angka 9 menegaskan bahwa perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha.

Definisi izin dan perizinan juga didefinisikan sama dalam Pasal 1 angka 8 dan angka 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah. Terkait dengan perizinan pembangunan perumahan

memerlukan beberapa izin yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah Kota Bandung melalui dinas-dinas terkait, dalam pengurusan izin inilah badan hukum yang mengajukan permohonan izin salah satu syaratnya harus memuat pula *site plan* perumahan yang akan dibangun. Dan apabila *site plan* yang diajukan tidak memuat mengenai ketentuan Hunian Berimbang maka seharusnya berkas permohonan tersebut dikembalikan kepada pemohon pengesahan untuk diperbaiki lalu izinnya jangan dahulu diterbitkan.

Berdasarkan pada Pasal 1 Permenpera nomor 10 tahun 2010 Hunian berimbang didefinisikan sebagai perumahan dan kawasan pemukiman yang dibangun secara berimbang dengan komposisi tertentu dalam bentuk rumah tunggal dan rumah deret antara rumah sederhana, rumah menengah dan rumah mewah atau dalam bentuk rumah susun antara rumah susun umum dan rumah susun komersial. Kemudian, dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 648/3868/SJ tentang Pengawasan atas Pelaksanaan Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dengan Hunian Berimbang memuat berkaitan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kepala daerah baik di tingkat Kabupaten/Kota maupun Gubernur terkait dengan pelaksanaan Hunian Berimbang.

F. Metode Penelitian

Agar dapat mengetahui, mengkaji dan menganalisis suatu permasalahan diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan

metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah. Metode yang digunakan penulis dalam penulisan Usulan Penelitian Penulisan Hukum adalah sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Dalam melakukan penelitian penulis menggunakan metode deskriptif analitis, menurut Suharsimi Arikunto:²³

Deskriptif analitis adalah penelitian yang dimaksudkan untuk mengumpulkan informasi mengenai status gejala yang ada, yaitu gejala keadaan yang apa adanya pada saat penelitian dilakukan. Penelitian deskriptif analitis juga merupakan gambaran yang bersifat sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta serta ciri khas tertentu yang terdapat dalam suatu objek penelitian. Dengan kata lain peneliti dapat mendeskripsikan suatu gejala, peristiwa, dan kejadian yang terjadi pada saat dilapangan. Dengan itu penuli menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

Dalam penelitian ini akan menggambarkan dan menganalisis secara sistematis peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaannya mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam menerbitkan Izin Pembangunan Perumahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

2. Metode Pendekatan

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dibantu dengan metode penelitian hukum sosiologis. Menurut Jhony Ibrahim, metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif) adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk

²³ Suharsimi Arikunto, *Manajemen Penelitian*, Rineka Citra, Jakarta, 2005, hlm 13.

menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Logika keilmuan yang ajeg dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang obyeknya hukum itu sendiri.²⁴

Menurut Ronny Hanitijo berpendapat bahwa:²⁵

Penelitian hukum sosiologis memberikan arti penting pada langkah-langkah observasi dan analisis yang bersifat empiris-kuantitatif. Sehingga langkah-langkah dan disain-disain teknis penelitian hukum yang sosiologis mengikuti pola penelitian ilmu-ilmu sosial khususnya sosiologi, oleh karena itu penelitian hukum ini disebut penelitian hukum yang sosiologis atau *socio-legal research*.

3. Tahapan Penelitian

Sebelum penulis melakukan penelitian, terlebih dahulu penetapan tujuan penelitian harus jelas, kemudian mencari perumusan masalah yang akan dibahas, lalu kemudian mencari teori dan konsep, kemudian mencari dan menelusuri dan mengumpulkan data primer dan data sekunder yang relevan untuk kemudian diinventarisasi, diklasifikasi, dan disistematisasikan setelah itu diolah dan dituangkan dalam skripsi ini. Untuk mendapatkan data dalam penelitian ini dikumpulkan melalui dua tahap, yaitu :

- a. Penelitian kepustakaan (*Library Research*), dilakukan untuk hal-hal yang bersifat teoritis mengenai asas-asas, konsepsi-konsepsi,

²⁴ Jhony Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia Publishing, cetakan ketiga, Malang, 2007, hlm. 300.

²⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm 4.

pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin hukum. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, yang dimaksud dengan penelitian kepustakaan yaitu²⁶ “Penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder dalam bidang hukum dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier”.

- b. Penelitian Lapangan (*Field Research*), dilakukan untuk memperoleh data-data yang diperlukan dalam penelitian. Dalam menunjang data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, maka dilakukan penelitian lapangan yaitu guna mengambil data lapangan yang berada di instansi terkait dengan penulisan skripsi ini, sebagai penunjang data sekunder. Sebelum melakukan penelitian lapangan, penulis terlebih dahulu mempersiapkan surat izin untuk memperoleh data terkait di instansi terkait yang relevan dengan penulisan skripsi ini. Dapat berupa dokumen maupun hasil wawancara, kemudian dikumpulkan lalu dianalisa dan diolah secara sistematis dan terarah.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pada tahap penelitian ini peneliti menekankan pada teknik kepustakaan *library research* yaitu penelitian dengan cara mengambil dari bahan pustaka yakni konsep-konsep, teori pendapat para ahli atau penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan.

²⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op.Cit.*, hlm. 11

Adapun bahan hukum yang dipergunakan menurut Soerjono Soekanto terdiri dari 3 (tiga) macam :²⁷

- a. Bahan-bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Misalnya, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek yang dipilih, diantaranya :
 - 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
 - 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
 - 3) Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman
 - 4) Permenpera Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dengan Hunian Berimbang.
 - 5) Permenpera Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dengan Hunian Berimbang.
 - 6) Dan Peraturan lainnya yang relevan dengan penulisan skripsi ini.
- b. Bahan-bahan hukum sekunder ialah yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.
Misalnya : tulisan-tulisan para ahli dibidang hukum dalam bentuk karya ilmiah serta litelatur dan hasil penelitian yang berkaitan dengan pengawasan perizinan pembangunan perumahan dengan hunian berimbang;
- c. Bahan-bahan hukum tersier ialah bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Misalnya: bibliografi, ensiklopedia hukum dan kamus hukum.

5. Alat Pengumpulan Data

a. Data Kepustakaan

Peneliti sebagai instrumen utama dalam pengumpulan data kepuustakaan dengan menggunakan alat tulis untuk mencatat bahan-bahan yang diperlukan kedalam buku catatan, kemudian alat

²⁷ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif "Suatu Tinjauan Singkat"*, Rajawali Perss, Jakarta, 1985, hlm 14.

elektronik (*computer*) untuk mengetik dan menyusun bahan-bahan yang telah diperoleh.

b. Data Lapangan

Melakukan wawancara kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti dengan menggunakan pedoman wawancara terstruktur (*Directive Interview*) yang sebelum melakukan wawancara, penulis sudah terlebih dahulu mengetahui calon *informan* yang relevan dan terkait dengan penulisan skripsi ini serta sudah mempersiapkan terlebih dahulu daftar pertanyaan yang disusun secara sistematis dan terarah. Selain itu penulis menggunakan pedoman wawancara bebas (*Non directive Interview*) dengan menggunakan alat perekam suara (*voice recorder*) untuk merekam wawancara terkait dengan permasalahan yang akan diteliti kemudian hasil rekaman wawancara diolah menggunakan alat elektronik (*computer*).

6. Analisis Data

Terhadap data dan bahan yang penulis peroleh dari penelitian maka akan dianalisa secara Yuridis kualitatif yaitu, suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis maksudnya apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata akan diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.²⁸ Selanjutnya penulis mengambil kesimpulan secara deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-

²⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm 250

hal yang bersifat khusus dan dipelajari sebagai suatu kesatuan yang utuh dan sistematis. Dengan menggunakan metode analisis tersebut diharapkan pada akhirnya akan dapat mengantarkan kepada suatu kesimpulan.

7. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan oleh penulis di beberapa tempat, diantaranya :

- a. Perpustakaan Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jalan Lengkong Dalam No.68, Bandung.
- b. Badan Perpustakaan Daerah dan Kearsipan Jawa Barat, Jalan Kawalayaan Indah II No.4, Bandung.
- c. Perpustakaan Universitas Padjadjaran Bandung Jl. Dipatiukur No. 35 Bandung.
- d. Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kota Bandung Jl Cianjur No. 34 Bandung.