

BAB II

**TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA KESEJAHTERAAN
(WELFARE STATE), PENGAWASAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PERIZINAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN**

A. Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Negara modern adalah personifikasi dari tata hukum.²⁹ Artinya, negara dalam segala akifitasnya senantiasa didasarkan pada hukum. Negara dalam konteks ini lazim disebut sebagai negara hukum. Dalam perkembangan pemikiran mengenai negara hukum, dikenal dua kelompok negara hukum, yakni negara hukum formal dan negara hukum materiil. Negara hukum materiil ini dikenal juga dalam istilah *Welfarestate* atau negara kesejahteraan. Menurut Jimly Asshiddiqie Ide negara kesejahteraan ini merupakan pengaruh dari faham sosialis yang berkembang pada abad ke-19, yang populer pada saat itu sebagai simbol perlawanan terhadap kaum penjajah yang Kapitalis-Liberalis.

Dalam perspektif hukum, Wilhelm Lunstedt berpendapat :

*Law is nothing but the very life of mindkind in organized groups and the condition which make possible peaceful co-existence of masses of individuals and social groups and the cooperation for other ends than mere existence and propagation.*³⁰

Dalam pemahaman ini, Wilhelm Lunstedt nampak menggambarkan bahwa untuk mencapai *Social Welfare*, yang pertama harus diketahui adalah apa yang mendorong masyarakat yang hidup dalam satu tingkatan peradaban

²⁹ Soemardi, *Teori Umum Hukum dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia, Bandung, 2010, hlm 225.

³⁰ *Ibid*, hlm 9.

tertentu untuk mencapai tujuan mereka. Pendapat Linsteds mengenai *social welfare* ini hampir sama dengan pendapat Roscou Pound, namun demikian ia ingin menegaskan bahwa secara faktual keinginan sebagian besar manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkannya secara layak.

Melihat pandangan mengenai *social welfare* tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang *social welfare* mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa.

Kunci pokok dalam negara kesejahteraan adalah isu mengenai jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara. Mengenai hal ini, Jurgen Habermas berpendapat bahwa jaminan kesejahteraan seluruh rakyat merupakan hal pokok bagi negara modern. Selanjutnya menurut Habermas, jaminan kesejahteraan seluruh rakyat yang dimaksud diwujudkan dalam perlindungan atas *The risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state.*³¹ Selanjutnya C.A. Kulp dan John W, resiko-resiko tersebut

³¹ Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State "Sociological Introduction*, California: Stanford University Press, 1992, hlm. 126.

dikategorikan menjadi dua kelompok, yaitu kelompok yang berisiko fundamental dan kelompok berisiko khusus.³²

Dalam negara kesejahteraan, menurut Sentanoe Kertonegoro, kedua kelompok resiko tersebut harus mendapatkan perhatian untuk diatasi. Alasannya adalah karena resiko fundamental sifatnya adalah makro kolektif dan dirasakan oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat sebagaimana resiko ekonomis. Sedangkan resiko khusus yaitu resiko yang sifatnya lebih kepada makro individual, sehingga dampaknya dirasakan oleh perorangan atau unit usaha.³³

Dengan demikian, dalam hakekatnya negara kesejahteraan dapat digambarkan keberadaannya sebagai pengaruh dari hasrat manusia yang mengharapkan terjaminnya rasa aman, ketentraman, dan kesejahteraan agar tidak jatuh ke dalam kesengsaraan. Alasan tersebut dapat digambarkan sebagai motor penggerak sekaligus tujuan bagi manusia untuk senantiasa mengupayakan berbagai cara demi mencapai kesejahteraan dalam kehidupannya. Sehingga ketika keinginan tersebut telah dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka keinginan tersebut harus dijamin dan negara wajib mewujudkan keinginan tersebut. Dalam konteks ini, negara ada dalam tahapan sebaga negara kesejahteraan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia juga menganut faham Negara Kesejahteraan. Hal ini ditegaskan oleh para Perintis Kemerdekaan dan para Pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia bahwa negara demokratis yang

³² Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Cet, II . Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1987, hlm 7.

³³ *Ibid.*

akan didirikan adalah “Negara Kesejahteraan” (*walvaarstaat*) bukan “Negara Penjaga Malam” (*nachtwachterstaat*). Dalam pilihan terkait konsepsi negara kesejahteraan Indonesia ini, Moh. Hatta menggunakan istilah “Negara Pengurus”.³⁴ Prinsip *Welfare State* dalam UUD 1945 dapat ditemukan rinciannya dalam beberapa pasal, terutama yang berkaitan dengan aspek sosial ekonomi.

Dengan masuknya perihal kesejahteraan dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menurut Jimly Asshidiqie Konstitusi Indonesia dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*) dan bahkan konstitusi sosial (*social constitution*) sebagaimana juga terlihat dalam konstitusi Negara Rusia, Bulgaria, Cekoslowakia, Albania, Italia, Belarusia, Iran, Suriah dan Hongaria. Selanjutnya menurut Jimly, sejauh menyangkut corak muatan yang diatur dalam UUD 1945, nampak dipengaruhi oleh corak penulisan konstitusi yang lazim ditemui pada Negara-negara sosialis.³⁵

Di dalam UUD 1945, kesejahteraan sosial menjadi judul khusus Bab XIV yang didalamnya memuat pasal 33 tentang sistem perekonomian dan pasal 34 tentang kepedulian negara terhadap kelompok lemah (fakir miskin dan anak telantar) serta sistem jaminan sosial. Ini berarti, kesejahteraan sosial sebenarnya merupakan flatform sistem perekonomian dan sistem sosial di Indonesia. Sehingga, sejatinya Indonesia adalah negara yang menganut faham “Negara Kesejahteraan” (*welfare state*) dengan model “Negara Kesejahteraan

³⁴ M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI*, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1959, hlm 299.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm 124.

Partisipatif” (*participatory welfare state*) yang dalam literatur pekerjaan sosial dikenal dengan istilah Pluralisme Kesejahteraan atau *welfare pluralism*. Model ini menekankan bahwa negara harus tetap ambil bagian dalam penanganan masalah sosial dan penyelenggaraan jaminan sosial (*sosial security*), meskipun dalam operasionalisasinya tetap melibatkan masyarakat. Sedangkan menurut Mubyarto, Kedua pasal tersebut merupakan suatu hubungan kausalitas yang menjadi dasar disahkannya UUD 1945 oleh para pendiri negara, karena baik buruknya Perekonomian Nasional akan ikut menentukan tinggi rendahnya Kesejahteraan Sosial.

B. Pengawasan Pemerintah Daerah Dalam Perizinan Pembangunan Perumahan

1. Pengertian Perumahan

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang dimaksud dengan perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.

Rumah adalah salah satu jenis ruang tempat manusia beraktivitas, harus dipandang dari seluruh sisi faktor yang mempengaruhinya dan dari sekian banyak faktor tersebut, yang menjadi sentral adalah manusia. Dengan kata lain, konsepsi tentang rumah harus mengacu pada tujuan utama manusia yang menghuninya dengan segala nilai dan norma yang

dianutnya.³⁶ Masyarakat manusia mulai membangun rumah setelah meninggalkan cara hidup berburu dan mengumpulkan makanan. Dalam tradisi masyarakat tradisional, rumah, lebih dari sekedar tempat bernaung dari cuaca dan segala hal yang dianggap musuh, sarat dengan makna-makna sebagai hasil pengejawantahan budaya, tradisi dan nilai-nilai yang dianut. Rumah dianggap sebagai mikrokosmos, yang merupakan bagian dari makrokosmos di luarnya serta lingkungan alam secara luas. Ini berarti bahwa manusia, konstruksi rumah, bahan bangunan serta lingkungannya seperti gunung, batu alam, pohon atau tumbuhan lainnya dapat disamakan sebagai makhluk hidup, bukan benda mati.

Istilah rumah banyak digambarkan sebagai sesuatu yang bersifat fisik (*house, dwelling, shelter*) atau bangunan untuk tempat tinggal/ bangunan pada umumnya (seperti gedung dan sebagainya). Jika ditinjau secara lebih dalam rumah tidak sekedar bangunan melainkan konteks sosial dari kehidupan keluarga di mana manusia saling mencintai dan berbagi dengan orang-orang terdekatnya.³⁷ Dalam pandangan ini rumah lebih merupakan suatu sistem sosial ketimbang sistem fisik Hal ini disebabkan karena rumah berkaitan erat dengan manusia, yang memiliki tradisi sosial, perilaku dan keinginan-keinginan yang berbeda dan selalu bersifat dinamis, karenanya rumah bersifat kompleks dalam mengakomodasi konsep dalam diri manusia dan kehidupannya.

³⁶ Eko Budiharjo. *Percikan Masalah Arsitektur, Perumahan, Perkotaan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, hlm.4.

³⁷ Aminudin, *Peran Rumah dalam Kehidupan Manusia*, Kanisius, Semarang, 2007.hlm.12

Beberapa konsep tentang rumah diantaranya menyebutkan bahwa:³⁸

- a. Rumah sebagai pengejawantahan jati diri; rumah sebagai simbol dan pencerminan tata nilai selera pribadi penghuninya.
- b. Rumah sebagai wadah keakraban ; rasa memiliki, rasa kebersamaan, kehangatan, kasih dan rasa aman.
- c. Rumah sebagai tempat menyendiri dan menyepi; tempat melepaskan diri dari dunia luar, dari tekanan dan ketegangan, dari dunia rutin.
- d. Rumah sebagai akar dan kesinambungan; rumah merupakan tempat kembali pada akar dan menumbuhkan rasa kesinambungan dalam untaian proses ke masa depan.
- e. Rumah sebagai wadah kegiatan utama sehari-hari.
- f. Rumah sebagai pusat jaringan sosial.
- g. Rumah sebagai Struktur Fisik.

Saat ini perumahan menjadi masalah yang cukup serius. Pemaknaan atas rumah, simbolisasi nilai-nilai dan sebagainya seringkali sangat dipengaruhi oleh tingkat ekonomi dan status sosial. Rumah pada masyarakat modern, terutama di perkotaan, menjadi sangat bervariasi, dari tingkat paling minim, yang karena keterbatasan ekonomi hanya dijadikan sebagai tempat berteduh, sampai kepada menjadikan rumah sebagai lambang prestise karena kebutuhan menjaga citra kelas sosial tertentu.

³⁸ Hendrawan, *Pembangunan Perumahan Berwawasan Lingkungan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004.hlm.54

Adapun asas-asas tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, sebagai berikut :

a. kesejahteraan;

Asas Kesejahteraan adalah memberikan landasan agar kebutuhan perumahan dan kawasan permukiman yang layak bagi masyarakat dapat terpenuhi sehingga masyarakat mampu mengembangkan diri dan beradab, serta dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

b. keadilan dan pemerataan;

Asas keadilan dan pemerataan adalah memberikan landasan agar hasil pembangunan dibidang perumahan dan kawasan permukiman dapat dinikmati secara proporsional dan merata bagi seluruh rakyat.

c. kenasionalan;

Asas kenasionalan adalah memberikan landasan agar hak kepemilikan tanah hanya berlaku untuk warga negara Indonesia, sedangkan hak menghuni dan menempati oleh orang asing hanya dimungkinkan dengan cara hak sewa atau hak pakai atas rumah.

d. keefisienan dan kemanfaatan;

Asas keefisienan dan kemanfaatan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan memaksimalkan potensi yang dimiliki berupa sumber daya tanah, teknologi rancang bangun, dan industri bahan bangunan yang sehat untuk memberikan keuntungan dan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

e. keterjangkauan dan kemudahan;

Asas keterjangkauan dan kemudahan adalah memberikan landasan agar hasil pembangunan di bidang perumahan dan kawasan permukiman dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, serta mendorong terciptanya iklim kondusif dengan memberikan kemudahan bagi MBR agar setiap warga negara Indonesia mampu memenuhi kebutuhan dasar akan perumahan dan permukiman.

f. kemandirian dan kebersamaan;

Asas kemandirian dan kebersamaan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman bertumpu pada prakarsa, swadaya, dan peran masyarakat untuk turut serta mengupayakan pengadaan dan pemeliharaan terhadap aspek-aspek perumahan dan kawasan permukiman sehingga mampu membangkitkan kepercayaan, kemampuan, dan kekuatan sendiri, serta terciptanya kerja sama antara pemangku kepentingan di bidang perumahan dan kawasan permukiman.

g. kemitraan;

Asas kemitraan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan peran pelaku usaha dan masyarakat, dengan prinsip saling memerlukan, memercayai, memperkuat, dan menguntungkan yang dilakukan, baik langsung maupun tidak langsung.

h. keserasian dan keseimbangan;

Asas keserasian dan keseimbangan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungan, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah, serta memperhatikan dampak penting terhadap lingkungan.

i. keterpaduan;

Asas keterpaduan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilaksanakan dengan memadukan kebijakan dalam perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pengendalian, baik intra- maupun antar instansi serta sektor terkait dalam kesatuan yang bulat dan utuh, saling menunjang, dan saling mengisi.

j. kesehatan;

Asas kesehatan adalah memberikan landasan agar pembangunan perumahan dan kawasan permukiman memenuhi standar rumah sehat, syarat kesehatan lingkungan, dan perilaku hidup sehat.

k. kelestarian dan keberlanjutan;

Asas kelestarian dan keberlanjutan adalah memberikan landasan agar penyediaan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan memperhatikan kondisi lingkungan hidup, dan menyesuaikan dengan kebutuhan yang terus meningkat sejalan dengan laju kenaikan jumlah

penduduk dan luas kawasan secara serasi dan seimbang untuk generasi sekarang dan generasi yang akan datang.

1. keselamatan, keamanan, ketertiban, dan keteraturan.

Asas keselamatan, keamanan, ketertiban, dan keteraturan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman memperhatikan masalah keselamatan dan keamanan bangunan beserta infrastrukturnya, keselamatan dan keamanan lingkungan dari berbagai ancaman yang membahayakan penghuninya, ketertiban administrasi, dan keteraturan dalam pemanfaatan perumahan dan kawasan permukiman.³⁹

2. Pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara

Secara teoritis Hukum Administrasi Negara merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan yang keberadaannya setua dengan konsepsi negara hukum atau muncul bersamaan dengan diselenggarakannya kekuasaan negara dan Pemerintahan berdasarkan aturan hukum tertentu.

Hukum administrasi negara merupakan seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara, dan melindungi administrasi negara itu sendiri.⁴⁰ Menurut Prajudi Atmosudirdjo terdapat dua pengertian administrasi yaitu : administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas. Dalam pengertian

³⁹ Pasal 2 Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

⁴⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2002, hlm 18

sempit administrasi berarti tata usaha. Administrasi dalam arti, luas dapat ditinjau dari tiga sudut, yakni :

- a. Administrasi sebagai proses dalam masyarakat.
- b. Administrasi sebagai suatu jenis kegiatan manusia.
- c. Administrasi sebagai sekelompok orang yang secara bersama-sama sedang menggerakkan kegiatan di atasnya.⁴¹

Kesejahteraan umum (*bestuurszorg*) adalah meliputi segala lapangan kemasyarakatan dimana turut serta Pemerintah secara aktif dalam pergaulan manusia. Diberinya tugas *Bestuurszorg* itu membawa bagi administrasi negara suatu konsekuensi khusus. Untuk dapat melaksanakan tugas *Bestuurszorg* tersebut, seperti misalnya menyelenggarakan kesehatan rakyat, menyelenggarakan pengajaran bagi seluruh warga, menyelenggarakan perumahan yang baik, dan sebagainya, maka administrasi negara memerlukan kebebasan, yaitu kebebasan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam menyelesaikan persolanan penting.⁴²

Di Indonesia, hukum administrasi negara telah dihimpun dalam himpunan Peraturan Perundang-Undangan republik indonesia, yang disusun berdasarkan Engelbrecht, yang di dalamnya dimuat tidak kurang dari 88 bidang. Berdasarkan keterangan tersebut tampak bahwa bidang hukum administrasi negara tersebut sangat luas sehingga tidak dapat ditentukan secara tegas ruang lingkupnya. Terdapat pula hukum

⁴¹ Chtistine ST Kansil, *Modul hukum administrasi negara C.S.T Kansil & Christine S.T Kansil*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1997, hlm 35

⁴² *Ibid*, hlm 12

administrasi daerah yaitu peraturan-peraturan yang berkenaan dengan administrasi daerah atau Pemerintahan Daerah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa cakupan Hukum Administrasi Negara mengatur hal-hal antara lain :

- a. Perbuatan Pemerintah (pusat dan daerah) dalam bidang publik;
- b. Kewenangan Pemerintah (dalam melakukan perbuatan di bidang publik tersebut); di dalamnya diatur mengenai dari mana, dengan cara apa, dan bagaimana Pemerintah menggunakan kewenagannya; penggunaan kewenangan ini dituangkan dalam bentuk instrumen hukum sehingga diatur pula tentang pembuatan dan penggunaan intstrumen hukum;
- c. Akibat-akibat hukum yang lahir dari perbuatan atau penggunaan wewenang Pemerintahan itu;
- d. Penegakan hukum dan penerapan sanksi-sanksi dalam bidang Pemerintahan.⁴³

Sehubungan dengan adanya administrasi tertulis, yang tertuang dalam berbagai Peraturan Perundang-Undangan, dan hukum administrasi tidak tertulis, yang lazim disebut asas-asas umum Pemerintahan yang layak, keberadaan dan sasaran dari hukum administrasi adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengatur tentang tugas dan kewenangan Pemerintahan dalam berbagai dimensinya sehingga tercipta

⁴³ Ridwan HR, *Op.cit*, hlm 44

penyelenggaraan Pemerintahan dan kemasyarakatan yang baik dalam suatu negara hukum.⁴⁴

Berkaitan dengan pengawasan, pengawasan termasuk dalam salah satu kegiatan hukum administrasi negara. 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 dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya.⁴⁵ Mendukung definisi di atas, menurut Saiful Anwar, pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksana tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.⁴⁶ Sedangkan menurut S.P.Siagian, pengawasan merupakan proses pengamatan pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁴⁷

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui

⁴⁴ Christine S.T. Kansil, *Op.cit*, hlm 44

⁴⁵ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Yudishtira, Jakarta, 1994, hlm 84

⁴⁶ Saiful Anwar. *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Gloria Madani Press, Jakarta, 2004, hlm 127

⁴⁷ Victor M Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineke Cipta, Jakarta, 1993, hlm17

pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan.

3. Pemerintahan Daerah

a. Pengertian Pemerintahan Daerah

Sejarah pelaksanaan desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia, dimulai sejak berdirinya Negara Republik Indonesia pada tahun 1945. Undang-undang Pemerintahan Daerah No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pasal 1 angka 8 Undang-undang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa dekonsentrasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Indonesia sebagai negara yang luas, maka diperlukan sub *national government* sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal (daerah) melalui berbagai bentuk pendekatan. Pendekatan sentralisasi akan cenderung membentuk unit-unit pemerintahan yang sifatnya perwakilan (instansi vertikal) dalam menyediakan pelayanan publik di daerah. Pendekatan desentralisasi memprioritaskan pemerintah daerah dalam menyediakan pelayanan publik. Tujuan utama desentralisasi adalah mengatasi perencanaan yang sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan pusat dalam pembuatan

kebijaksanaan di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengertian mengenai pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Adapun pengertian pemerintahan pusat menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di samping itu, penyelenggara pemerintahan daerah adalah gubernur, bupati atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur birokratis yang ada di daerah meliputi tugas-tugas para kepala dinas, kepala badan, unit-unit kerja di lingkungan pemerintah daerah yang sehari-harinya dikendalikan oleh Sekretariat Daerah.⁴⁸

⁴⁸ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 5.

Menurut Siswanto sistem pemerintahan di Indonesia diantaranya meliputi :⁴⁹

- 1) Pemerintahan pusat, yakni pemerintah;
- 2) Pemerintahan daerah, yang meliputi pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota;
- 3) Pemerintahan desa.

Sedangkan menurut Ni'matul Huda pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵⁰

b. Pembagian Urusan Dalam Pemerintahan Daerah

Diundangkan nya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan akibat keada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.⁵¹ Hal ini berdampak pada pembagian pengurusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah termasuk dalam bidang perumahan.

- 1) Klasifikasi Urusan Pemerintahan

⁴⁹ *Ibid.*, hlm 5.

⁵⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2012, hlm 20.

⁵¹ Pasal 409 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan klasifikasi urusan pemerintahan, diantaranya :

- a) Urusan Pemerintahan Absolut, adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- b) Urusan Pemerintahan Konkuren, adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- c) Urusan Pemerintahan Umum, adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Adapun pembagian urusan pemerintahan konkuren dalam Pasal 12 Undang-Undang Pemerintahan Daerah dibagi lagi menjadi sebagai berikut :

- a) Urusan Pemerintahan Wajib, yaitu Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah; Bidang Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman termasuk dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- b) Urusan Pemerintahan Pilihan, yaitu Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa urusan perumahan dan kawasan permukiman termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Itu berarti dalam pelaksanaannya dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota juga bersifat wajib dilaksanakan dalam setiap pemerintahan daerah.

4. Perizinan Pembangunan Perumahan

a. Makna Sistem Perizinan

Perizinan diistilahkan dengan *licence*, *permit* (Inggris); *vergunning* (Belanda). Izin hanya merupakan otoritas dan monopoli pemerintah. Tidak ada lembaga lain di luar pemerintah yang bisa memberikan izin dan ini berkaitan dengan prinsip kekuasaan Negara atas semua sumber daya alam demi kepentingan hajat hidup orang orang banyak.⁵²

Selain itu, fungsi izin adalah represif. Izin dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menanggulangi masalah lingkungan disebabkan aktivitas manusia yang melekat dengan dasar perizinan. Artinya, suatu usaha yang memperoleh izin atas pengelolaan lingkungan, dibebani kewajiban untuk melakukan penanggulangan pencemaran atau kerusakan lingkungan yang timbul dari aktivitas usahanya.⁵³ Instrumen perizinan diperlukan pemerintah untuk mengkonkretkan wewenang pemerintah. Tindakan ini dilakukan

⁵² Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 28

⁵³ *Ibid*

melalui penerbitan keputusan tata usaha negara. Keputusan izin diberikan untuk melakukan suatu usaha atau kegiatan termasuk bidang usaha atau kegiatan bidang lingkungan hidup.⁵⁴ Selain itu untuk mengendalikan setiap kegiatan individu atau kolektivitas yang sifatnya preventif adalah melalui izin, yang memiliki kesamaan seperti dispensasi, izin, dan konsesi. Dispensasi adalah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dan kekuasaan suatu peraturan yang menolak perbuatan itu. Izin adalah suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan suatu perbuatan yang pada umumnya dilarang, tetapi diperkenankan dan bersifat konkrit. Konsesi adalah suatu perbuatan yang penting bagi umum, tetapi pihak swasta dapat turut serta dengan syarat pemerintah ikut campur.⁵⁵

Ahli hukum Belanda N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge menyebutkan :⁵⁶

izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (izin dalam arti sempit).

Berdasarkan pendapat ini, izin tidak dapat melakukan sesuatu kecuali diizinkan. Jadi, aktivitas terhadap suatu objek tertentu pada dasarnya dilarang. Seseorang atau badan hukum dapat melakukan usaha atau kegiatan atas objek tersebut jika mendapat izin dari pemerintah/pemerintah daerah yang mengikatkan perannya dalam

⁵⁴ Helmi, *Op.cit*, hlm. 29

⁵⁵ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Jala Permata, Jakarta, 2013, hlm 87

⁵⁶ N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, disunting Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993. hlm. 77

kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.

Sejalan dengan definisi diatas, Uthrecht berpendapat :⁵⁷

bilamana pembuatan peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit maka perbuatan administrasi Negara memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin.

Izin disini dimaksudkan untuk menciptakan kegiatan yang positif terhadap aktifitas pembangunan. Suatu izin yang dikeluarkan pemerintah dimaksudkan untuk memberikan keadaan yang tertib dan aman sehingga yang menjadi tujuannya akan sesuai dengan yang menjadi peruntukannya pula. Dalam hal ini Sjahran Basah memberikan pendapat tentang pengertian izin, yaitu :⁵⁸

Izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang menghasilkan peraturan dalam hal kontrol berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada umumnya pasal undang-undang yang bersangkutan berbunyi, “dilarang tanpa izin ... (melakukan) ... dan seterusnya.” Selanjutnya, larangan tersebut diikuti dengan perincian syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk mendapat izin, disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan (juklak) kepada pejabat-pejabat administrasi Negara yang bersangkutan.⁵⁹

⁵⁷ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 39

⁵⁸ Nomensen Sinamo, *Op.Cit*, hlm 88

⁵⁹ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm 77

Izin tidak sama dengan pembiaran. Jika ada suatu aktivitas dari anggota masyarakat yang sebenarnya dilarang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi ternyata tidak dilakukan penindakan oleh aparat yang berwenang, pembiaran seperti itu bukan berarti diizinkan. Dapat dikatakan izin harus ada keputusan konstitutif dari aparat yang berwenang menerbitkan izin.

Selain pengertian izin yang diberikan oleh beberapa sarjana di atas, ada pengertian izin yang dimuat dalam peraturan yang berlaku, misalnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah. Izin sebagai dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan hukum untuk melakukan usaha atau kegiatan. Pemberian pengertian izin tersebut menunjukkan adanya penekanan pada izin yang tertulis, yakni berbentuk dokumen, sehingga yang disebut sebagai izin tidak termasuk yang diberikan secara lisan.

b. Tujuan Izin

Pemerintah melalui izin terlibat dalam kegiatan warga negara. Dalam hal pemerintah mengarahkan warganya melalui instrumen perizinan untuk terlibat dalam kegiatan warga. Bahkan tidak berhenti pada satu tahap, akan tetapi melalui serangkaian kebijakan. Setelah izin di proses, masih dilakukan pengawasan, pemegang izin diwajibkan memberikan laporan berkala, dan sebagainya, sebagai

rangkaian dari kegiatan pengawasan. Fungsi izin adalah sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret.⁶⁰

Tujuan pemerintah dalam menerbitkan izin antara lain adalah :⁶¹

1) Keinginan Untuk Mengendalikan Aktifitas-Aktifitas Tertentu.

Melalui izin, pemerintah mengarahkan aktivitas tertentu dari masyarakat misalnya dalam hal penerbitan izin mendirikan bangunan (IMB). Untuk memperoleh IMB, pemohon harus memenuhi beberapa persyaratan antara lain gambar, bahan, model konstruksi dan hal-hal lain yang dianggap perlu guna menjadi batasan bagi pemohon akan bangunan yang ingin dibuatnya. Hal ini menjadi penting agar bangunan yang dibuat oleh warga memenuhi prasyarat tertentu yang memungkinkan pemerintah mengetahui bahwa semua bangunan memenuhi ketentuan antara lain keamanan, kesesuaian dengan peruntukan lahan, ataupun membatasi ketinggian bangunan (misalnya untuk bangunan di sekitar bandara), atau disesuaikan dengan rencana tata kota.

2) Mencegah Bahaya Bagi Lingkungan.

Dalam pasal 6 ayat 1, UU No 23 Tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup, ditentukan bahwa setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah

⁶⁰ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm 4

⁶¹ *Ibid*, hlm 5

dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Untuk dapat melakukan kegiatan yang kemungkinan berpengaruh terhadap lingkungan hidup tersebut, maka seseorang atau suatu badan hukum harus memiliki izin yang akan diawasi oleh pemberi izin utamanya dalam upaya menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup tersebut. Misalnya dalam kegiatan pertambangan, pabrik atau pengelolaan hutan. Dengan instrumen izin, maka pemerintah dapat membatasi aktivitas yang berpengaruh pada lingkungan hidup agar tidak terjadi kerusakan atau menimbulkan bahaya terutama bencana alam.

3) Keinginan Melindungi Obyek-Obyek Tertentu.

Pemerintah mempunyai kepentingan agar obyek-obyek tertentu yang berguna bagi masyarakat tetap terjaga dan terlindungi. Hal ini dapat dilihat pada upaya pemerintah untuk melindungi peninggalan bersejarah dan purbakala. Pembangunan yang dilakukan jika berdekatan dengan obyek bersejarah akan mendapat perhatian khusus, demikian pula dengan pengelolaan benda-benda purbakala lain yang dilindungi. Undang-undang No. 5 Tahun 1992 Memberikan perlindungan terhadap Benda Cagar Budaya baik bergerak maupun tidak, sehingga pengelolaannya harus mendapat perlakuan khusus, dengan pemerintah turut terlibat aktif dalam memberikan izin atau mengawasi pengelolaan benda cagar budaya tersebut.

4) Keinginan Membagi Benda yang Sedikit Jumlahnya.

Adakalanya kegiatan masyarakat berkaitan dengan benda yang jumlahnya sedikit. Potensi alam yang ada harus semaksimal mungkin bermanfaat bagi sebanyak-banyaknya warga negara. Hal ini dapat dilihat antara lain pembatasan penambangan mineral, bahan galian, atau pemanfaatan air bawah tanah. Sekalipun banyak, potensi tersebut dapat habis dalam kurun waktu tertentu sehingga pemanfaatannya harus secara bijaksana sehingga pemerintah harus turut campur dengan membatasi izin pemanfaatannya.

5) Keinginan Untuk Menyeleksi Orang dan Aktifitas-Aktifitas Tertentu.

Pemerintah berkepentingan untuk mengawasi warganya dalam tindakan-tindakan tertentu. Untuk mengemudikan kendaraan, seorang warga negara harus memiliki izin agar pengguna kendaraan dibatasi pada warga yang benar-benar mengerti cara mengemudi dan pemanfaatan jalan dan jembatan. Untuk itu pemerintah melalui pihak kepolisian akan membatasi dengan mengeluarkan surat izin mengemudi (SIM) hingga hanya yang memiliki SIM-lah yang bisa mengemudikan kendaraan di jalan raya, baik roda dua, empat atau lebih.

c. Perizinan Pembangunan Perumahan

Perizinan merupakan salah satu cara melaksanakan pengendalian dan pengawasan di dalam pembangunan kota, dengan mengacu pada prosedur dan perangkat perizinan pembangunan

umumnya yang telah ada dan dianut saat ini maka prosedur perizinan pembangunan perumahan dapat dikaitkan dengan prosedur dan perangkat tersebut. Perizinan ini dimaksudkan sebagai suatu pengendalian pemanfaatan ruang dalam pembangunan kota sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.⁶²

Berdasarkan persyaratan yang telah dipakai saat ini maka perizinan pembangunan perumahan di Indonesia pada umumnya meliputi :⁶³

1) Izin Lingkungan Setempat.

Izin Lingkungan adalah izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan Usaha dan/atau Kegiatan yang wajib Amdal (Analisis dampak lingkungan) atau UKL-UPL (Upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat memperoleh izin Usaha dan/atau Kegiatan.⁶⁴

2) Keterangan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR).

Keterangan Rencana Umum Tata Ruang atau lebih sering di sebut dengan Surat Keterangan Rencana Kabupaten/Kota dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang

⁶² Yayasan Sugijanto Soegijoko, *Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia Dalam Abad 21*, Lembaga Penerbit FE UI, Jakarta, 2005, hlm 461

⁶³ <http://blog.urbanindo.com/2015/07/8-izin-perumahan/>, diakses tgl 1 Agustus 2016 pukul 20:00 WIB.

⁶⁴ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2007 tentang Izin Lingkungan

Bangunan dan Gedung definisinya adalah informasi tentang persyaratan tata bangunan dan lingkungan yang diberlakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota pada lokasi tertentu.

3) Izin Pemanfaatan Lahan atau Izin Pengeringan Lahan.

Izin Pemanfaatan Lahan atau Izin Pengeringan Lahan adalah suatu perizinan untuk merubah status tanah dari tanah sawah/tegal menjadi tanah pekarangan yang bertujuan untuk rumah tinggal. Pada umumnya tanah sawah ini di rubah penggunaanya di karenakan tidak memiliki tanah pekarangan untuk di dirikan bangunan rumah tinggal.

4) Izin Prinsip.

Izin Prinsip adalah izin dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota yang wajib dimiliki dalam rangka memulai usaha.

5) Izin Lokasi.

Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi menyebutkan Izin Lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya.

6) Izin dari Badan Lingkungan Hidup (BLH) atau Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal).

Amdal adalah kajian atas dampak besar dan penting untuk pengambilan keputusan suatu usaha atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha atau kegiatan.⁶⁵

7) Analisis Dampak Lalu Lintas.

Analisis dampak lalu lintas adalah serangkaian kegiatan kajian mengenai dampak lalu lintas dari pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur yang hasilnya dituangkan dalam bentuk dokumen hasil analisis dampak lalu lintas.⁶⁶

8) Pengesahan *site plan*.

Site plan adalah gambar dua dimensi yang menunjukkan detail dari rencana yang akan dilakukan terhadap sebuah kaveling tanah, baik menyangkut rencana jalan, utilitas air bersih, listrik, dan air kotor, fasilitas umum dan fasilitas sosial. Siteplan dalam dunia properti mungkin juga mencakup serta cluster- cluster perumahan yang direncanakan.

⁶⁵ *Ibid*, Pasal 1 huruf 2.

⁶⁶ Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas.