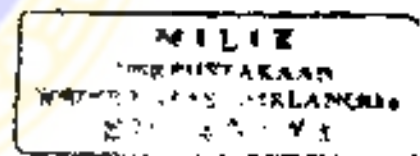


DISERTASI

WEWENANG KABUPATEN DALAM PEMBANGUNAN PERUMAHAN

Dis
H 06/04
Suh
w



JOHANNES SUHARDJANA

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2003**

WEWENANG KABUPATEN DALAM PEMBANGUNAN PERUMAHAN

Dis
11 06/04
Suh
W

DISERTASI

Untuk memperoleh Gelar Doktor
dalam Program Studi Ilmu Hukum
Pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga
Telah dipertahankan di hadapan
Panitia Ujian Doktor Terbuka
Pada hari : Selasa
Tanggal : 9 September 2003
Pukul 10.00 WIB



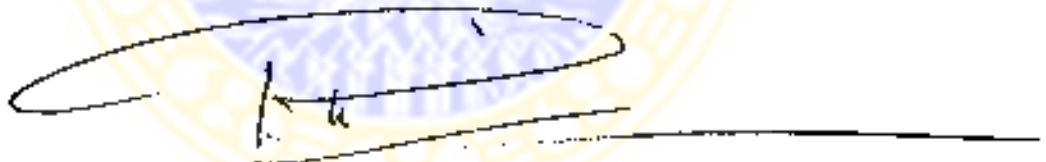
Oleh :

JOHANNES SUHARDJANA
NIM. 099813175 D

LEMBAR PENGESAHAN

**DISERTASI INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL. 4 NOPEMBER 2003**

**OLEH ;
PROMOTOR**

A large, handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. M. Hadjon', is written over a faint, circular watermark of the University of North Sumatra (UNSA) logo. The signature is written in a cursive style and is positioned above a horizontal line.

**PROF. DR. PHILIPUS M. HADJON, S.H.
NIP. 130541986**

Telah diuji pada Ujian Tahap I (Tertutup)

Pada tanggal 23 Juni 2003

PANITIA PENGUJI DISERTASI

Ketua : Prof. Dr. H.M. Isaeni, S.H., M.S.

Anggota : 1. Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H.

2. Prof. Mr. Dr. R. Soetojo Prawirohamidjojo.

3. Prof. Dr. Rudhi Prasetya, S.H.

4. Prof. Dr. I Dewa Gede Atmadja, S.H., M.S.

5. Dr. Peter Mahmud MZ, S.H., M.S., LL.M.

6. Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H.

7. Dr. Tatiek Sri Djatmijati, S.H., M.S.



Ditetapkan dengan Surat Keputusan

Rektor Universitas Airlangga

Nomor : 5084/JO3/PP/2003

Tanggal : 27 Juni 2003

UCAPAN TERIMA KASIH

Segala puji dan syukur karena Allah SWT telah melimpahkan rahmat kasihNya sehingga disertasi ini dapat terselesaikan. Disadari karena hanya oleh pertolonganNya berbagai kendala baik akademik dan non-akademik, fisik dan non fisik dapat dilewati satu demi satu dan akhirnya disertasi ini siap dipertanggungjawabkan di hadapan Dewan Penguji.

Disadari dengan sepenuhnya bahwa disertasi ini tidak akan dapat terselesaikan tanpa adanya kesempatan, bimbingan, tuntunan serta pengorbanan dan bantuan serta dorongan semangat dan pencerahan dari berbagai pihak. Kepada mereka ini dengan tulus ingin disampaikan ucapan terima kasih, kepada Yang terhormat :

Prof. Dr. Philipus M. Hadjon SH., baik dalam kapasitasnya selaku Promotor Tunggal, Pembimbing Akademik, Dosen, Ketua Penilai Proposal, Ketua dan Anggota Team Penguji, mulai dari Ujian Kualifikasi, Ujian Proposal serta Ujian Kelayakan (Seminar) dan Ujian Tahap I dan II. Segala kesabaran dan wibawa beliau diantara berbagai kesibukannya membagi waktu untuk membimbing, memberikan dukungan, mengkoreksi dan memberikan saran yang sangat berharga dan berguna adalah merupakan modal utama sehingga penulisan disertasi ini dapat terselesaikan.

Prof. Dr. Med. H. Puruhito, dr., Rektor Universitas Airlangga, Prof. H. Soedarto, dr., DTM&H, PhD., mantan Rektor Universitas Airlangga yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan Pendidikan Program Doktor di Universitas Airlangga.

Prof. Dr. Muhammad Amin, dr., selaku Direktur Program Pascasarjana, Prof. Dr. H. Soedijono, dr., mantan Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga, para Asisten Direktur dan Staf Khusus, serta segenap staf administrasi penyelenggara Program Pascasarjana Universitas Airlangga atas pelayanan yang telah diberikan selama penulis mengikuti pendidikan Program Doktor di Program Pascasarjana Universitas Airlangga.

Prof. Dr. H. Moch. Isnaeni, SH, MS, selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana yang selalu memberikan arahan dan motivasi serta pelayanan yang diperlukan sehingga proses penulisan disertasi ini dapat dilakukan dengan baik dan dipertanggungjawabkan dihadapan Dewan Penguji.

Mantan Ketua Program Studi Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, SH, dan juga mantan Ketua Program Studi (kolegial) Prof. Hermien Hadiati Koeswadji, SH, bersama Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, SH, yang telah memberikan kesempatan, menanamkan disiplin serta memberikan dorongan dan pelayanan kepada penulis, baik selama beliau-beliau menjabat, maupun selama mengikuti pendidikan di Program Doktor Universitas Airlangga.

Pengajar pada Fakultas Pascasarjana Program Doktor pada umumnya dan Program Studi Ilmu Hukum pada khususnya, dan juga pada Prof. Mr. Dr. R. Soetjo Prawirohamidjojo, Prof. Hermien Hadiati Koeswadji, SH, Prof. Dr. Rudhi Prasetya, SH., Prof. Sutandyo Wignyosubroto, MPA., Prof. Dr. Kunto Wibisono, Prof. Ramlan Surbakti. Drs., MA., PhD., Prof. Dr. I Dewa Gede Atmadja, SH., MS., Alm. Prof. Dr. Soewoto Moeljosodarmo, SH, MS., Prof. Dr. H. Moch. Isnaeni, SH, MS., Dr. Harjono. SH., MCI. Prof. Dr. Abdoel Rasjid, SH, LLM, Dr. Peter Machmud Mz, SH, MS, LL.M., Prof. Dr. Samanu, d.h., Prof. Dr. M. Zainuddin, Apt., Dr. Widodo Pudjiraharjo, dr., MPH, PhD., kepada beliau-beliau saya sangat berterima kasih atas pemberian ilmu, kesabaran, bimbing-

WEWENANG KABUPATEN DALAM PEMBANGUNAN PERUMAHAN

Johannes Suhardjana

RING KASAN

Otonomi sebagai perwujudan asas desentralisasi secara umum mempunyai segi yang positif yang berkaitan dengan sosial, pembangunan politik dan ekonomi secara luas. antara lain meningkatkan efisiensi dalam penyediaan barang yang dibutuhkan masyarakat, sesuai dengan prinsip negara kesejahteraan. Otonomi yang diinginkan selama ini tercermin dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah, meskipun seringkali hanya secara formil.

Konsep pembangunan perumahan adalah penjabaran dari kebijaksanaan negara yang bertujuan untuk kepentingan rakyat dan pembangunan yang berkelanjutan, meskipun titik berat pembangunan perumahan peruntukannya adalah disesuaikan dan diprioritaskan dengan kepentingan yang dirasakan oleh pemerintah saat itu.

Daerah kabupaten mempunyai wewenang mengatur dalam bidang pembangunan perumahan sesuai dengan ketentuan PP no. 14 tahun 1987 yaitu mempunyai wewenang di bidang Cipta Karya dan UU No. 22 tahun 1999 yaitu di bidang pekerjaan umum. Fungsi rumah antara lain, adalah :

1. Rumah adalah tempat memenuhi kebutuhan jasmani manusia;
2. Rumah adalah tempat memenuhi kebutuhan rohani manusia;
3. Rumah adalah tempat perlindungan terhadap penularan penyakit menular;
4. Rumah adalah tempat perlindungan terhadap kecelakaan.

Pada masa sekarang pembangunan rumah dan perumahan tidak hanya merupakan pembangunan yang dibatasi untuk fungsi di atas karena persoalan hukum meliputi semua aktifitas dan segi pembangunan dan juga menyangkut pembangunan yang lebih luas dan kompleks lagi, yaitu pada pembangunan hubungan kemanusiaan diantara mereka sendiri.

Daerah kabupaten mempunyai kewenangan, dan dengan diberlakukannya Undang Undang 22 tahun 1999, wewenang untuk mengatur, yang harus dipatuhi, karena wewenang itu menyangkut juga kemampuan untuk menjalankan ketentuan, sesuai ketentuan atau situasi setempat yang ada, tetapi wewenang ini bukanlah wewenang dalam arti kedaulatan, sebab kabupaten terikat pada sistem negara kesatuan.

Permasalahan yang ada dalam wewenang kabupaten dalam pembangunan perumahan adalah sebagai berikut :

1. Dalam wewenang mengatur, wewenang apa saja yang melekat pada kabupaten dalam pembangunan perumahan.
2. Apakah fasilitasi yang diberikan kabupaten dalam kaitannya dengan pengaturan dan pengembangan tata ruang wilayah/daerah.

Kebijakan pembangunan perumahan sudah lama berjalan, sejak zaman Hindia Belanda yaitu dengan adanya *Burgelijke Woning Regeling (BWR)* tahun 1941 yaitu penyediaan perumahan bagi pegawai negeri sipil ataupun pejabat negeri, dan di zaman kemerdekaan ditandai dengan berdirinya Jawatan Perumahan Rakyat dan Yayasan Kas Pembangunan (YKP), berlanjut terus sampai berlirinya Perum PERUMNAS yang lalu di -

ikuti pembangun perumahan swasta yang lain sampai saat sekarang ini..

Wewenang mengatur, sesuai dengan ketentuan normatif yang ditentukan UU No, 22 tahun 1999 dalam kewenangan pokok / wajib, dalam hal ini di bidang pekerjaan umum dan pertanahan, daerah kabupaten berwenang mengatur, sejauh ketentuan yang ada dalam Peraturan Daerah (Perda) yang menyangkut pembangunan perumahan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan ketentuan pasal 70 UU No. 22 tahun 1999..

Kewenangan wajib, khususnya di bidang pertanahan, ternyata dibatasi dengan Keppres No. 10 tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan adalah tetap menjadi wewenang Pusat, yang mendasarkan pada ketentuan sebelum ditetapkan peraturan yang baru berdasarkan PP No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, dengan alasan agar adanya unifikasi hukum pertanahan dan kepastian hukum di bidang pertanahan, kabupaten di bidang pertanahan tidak mempunyai wewenang, di bidang ini masih dianut asas dekonsentrasi, kewenangan pusat, hal ini tercermin dari apa yang dilakukan kabupaten dalam proses mengatur dan merencanakan tata ruang wilayah kabupaten dan perijinan sesuai tahapan pembangunan perumahan.

Pembangunan perumahan dengan skala besar mengacu pada ketentuan Peraturan Pemerintah No. 80 tahun 1999 yaitu dengan Kasiba dan Lisibanya, bila yang dibangun tipe RS dan RSS (Rumah Sederhana dan Rumah Sangat Sederhana) maka akan terdapat konsentrasi penduduk yang sangat besar dengan lahan hidup yang sangat kecil / sempit dan kurang manusiawi, tidak sesuai dengan tata guna lingkungan, dengan harga yang relatif murah, akan mendorong migrasi ataupun urbanisasi yang besar.

Di bidang fasilitasi, ternyata kabupaten memberikan fasilitas yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah-nya (RTRW) sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 80 tahun 99, kenyataannya para pembangun perumahan khususnya Perum PERUMNAS meminimalkan fasilitasi dengan memberikan fasilitasi yang kurang dapat diterima secara manusiawi, yang menyebabkan perumahan yang dibangun menjadi perumahan kumuh, meskipun tujuan kebutuhan fisik akan rumah terpenuhi. Fasilitasi kabupaten dalam pembangunan perumahan meliputi pengadaan dan penunjukan tanah, perijinan dan penyediaan prasarana dan sarana pembangunan perumahan.

Secara idealis rencana tata ruang wilayah adalah suatu bentuk memenuhi pembangunan kebutuhan fisik dan sosial sehingga diharapkan rencana tata ruang wilayah adalah merupakan kerjasama secara harmonis kabupaten-kabupaten dalam suatu wilayah (provinsi) atau antar provinsi, kenyataannya belum seperti yang diinginkan meskipun peraturan dan kerjasama ke arah itu telah ada, sehingga rencana tata ruang wilayah nasional terwujud dengan serasi, khususnya antar kabupaten/provinsi.

Pada akhirnya dari penelitian ini dapatlah disimpulkan dalam garis besarnya, bahwa pembangunan perumahan adalah cara untuk mensejahterakan rakyat dan masyarakat secara keseluruhannya, dan disarankan agar penyebutan kabupaten sesuai dengan status hak dan kewajibannya, serta diperlukan pemahaman kesadaran akan hak dan kewajiban kabupaten sehingga ke-bhinekatunggalika-an dalam pembangunan perumahan dapat terwujud dan perencanaan pembangunan perumahan yang cermat dari pemerintah dan pemerintah kabupaten pada khususnya, akan sangat mendukung.

THE AUTHORITY OF REGENCY IN HOUSING DEVELOPMENT

Johannes Suhardjana

SUMMARY

Autonomous as materilization of public ground decentralization have the positive sides related to social, economic and political development, for example improving autonomous without state participate are collected in this momentary at the decentralization even though frequently only in formal.

Conception of housing development is formulation from state policy which aim to the people and sustainable development. Although the emphasis of housing development are given to high priority with the important by that moment government.

Regency has the authority put in order in the field of housing development of pursuant to Government Regulation No. 14 of 1987 that is have authority in the "Cipta Karya" and Law No. 22 of 1999 in the field area of public work. House function for example, are :

1. The house is place to satisfaction of fundamental physiological needs;
2. The house is place to satisfaction of fundamental psychological needs;
3. The house is place to satisfaction against communicable diseases;
4. The house is place to protect against accident.

Now, in the period of housing development and housing not only represent the development limited for the above functions because the problem of law to cover all activity and development as well as concerning broader development and so complex in the human relation among them.

Regency has the authority and going into effect in Law No. 22 of 1999, authority to arrange, which must be obeyed because that authority also concerning to act pursuant to or existing local situation, but this authority is not authority in sovereignty meaning, regency are banded in unitary state system.

The problems in the authority of regency in the housing development are :

1. In the authority of arrange, what regency authorities in housing development;
2. What facilities is given by regency in its bearing with the arrangement and regional area planology development.

Policy of housing development have been long enough, since era of Dutch Indies that is with the existence of Burgerlijk Woning Reglement (BWR) of 1941 that is housing for public servant of civil or country functionary. and in the independence era marked by the Jawatan Perumahan Rakyat and Yayasan Kas Pembangunan (YKP) and continuing with Perum PERUMNAS and followed by private developer until this present moment.

Authority arrange, according to normative determined by Rule No. 22 of 1999 in fundamental authority/is obliged to, in the case of public work area and land, authoritative regency are arrange, as far as existing rule by Local Government Regulation

DAFTAR ISI

	Halaman
Sampul Depan	i
Sampul Dalam	ii
Prasyarat Gelar	iii
Persetujuan Promotor	iv
Persetujuan Panitia	v
Ucapan Terima Kasih	vi
Ringkasan	x
Summary	xii
Abstract	xiv
Daftar Isi	xv
Daftar Aturan Hukum	xviii
Daftar Singkatan	xxviii
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Alasan pemilihan judul	1
B. Latar belakang masalah	5
C. Perumusan masalah	37
D. Tujuan penelitian	38
E. Manfaat penelitian	39
F. Kerangka konseptual penelitian	39
G. Metode penelitian	45
 BAB II PEMBANGUNAN PERUMAHAN DI INDONESIA	
A. Konsep pembangunan	47
B. Pertimbangan ekonomi, sosial dan budaya dalam pembangunan perumahan	60
1. Perabangunan perumahan jaman Hindia Belanda sampai dengan berdirinya Perum Perumnas	61

2. Pembangunan perumahan sejak berdirinya	
Perum Perumaas	62
3. Pembangunan perumahan sejak tumbuhnya	
pembangun perumahan swasta	64
C. Perkembangan pembangunan perumahan	66
1. Jaman Hindia Belanda	67
2. Kongres Perumahan Rakyat Sehat 1950	68
3. Jawatan Perumahan Rakyat dan	
Yayasan Kas Pembangunan (YKP)	68
4. Pengembangan kebijaksanaan perumahan	
tahun 1956-1960	70
5. Program DEPERNAS tahun 1961-1969	71
6. Kebijakan pembangunan perumahan setelah tahun 1969	
sampai dikeluarkannya Undang Undang No. 4 Tahun 1992	
tentang Perumahan dan Permukiman	73
7. Undang Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan	
dan Permukiman (LNRI 1992 No. 23, TLNRI No. 3469)	75
D. Kebijakan penataan ruang dan tahapan dalam pembangunan	
perumahan di kabupaten	82
1. Kebijakan penataan ruang	82
2. Tahapan dalam pembangunan perumahan di kabupaten.....	105
BAB III PERKEMBANGAN WEWENANG MENGATUR KABUPATEN	
DALAM PEMBANGUNAN PERUMAHAN	
A. Pengertian	111
1. Mengatur	111
2. Wewenang mengatur sebagai konsep hukum	104
3. Hak dan kewajiban	121
4. Tanggung jawab	125
B. Wewenang Kabupaten dalam peraturan perundang-	
undangan mengenai pembangunan perumahan	127

1. Undang Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah	137
2. Undang Undang No. 1 Tahun 1957 (LNRI No. 6 tahun 1957) jo. Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 (LNRI 1959 No. 129).....	145
3. Undang Undang No. 18 Tahun 1965 (LNRI 1965 No. 83 1LNRI No. 2778)	151
4. Undang Undang No. 5 Tahun 1974 (LNRI 1974 No. 38 TLNRI No. 3037)	157
5. Undang Undang No. 22 Tahun 1999 (LNRI 1999 No. 60 TLNRI No. 3839)	170
C. Tata ruang wilayah	178
D. Pengaturan kabupaten dalam pembangunan perumahan	197
1. Persetujuan Prinsip	197
2. Izin / Ijin Lokasi	206
3. Ijin Perubahan Status Tanah.....	207
4. Data Fail Banjir	215
5. Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)	215
E. Perlindungan calon dan penghuni perumahan	225
BAB IV FASILITASI KABUPATEN DALAM PEMBANGUNAN PERUMAHAN	
A. Pengertian dan fungsi fasilitasi	233
B. Fasilitasi yang dilakukan kabupaten	236
1. Pengadaan tanah	237
2. Perijinan	263
3. Aspek sarana dan prasarana	268
BAB V PENUTUP	296
A. Kesimpulan	296
B. Saran	298
DAFTAR BACAAN	300

PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN

Undang Undang Dasar

Perubahan keempat Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan MPRS/MPR

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia

Ketetapan MPR No. II/MPR/1988 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1988-1993

Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis Besar Haluan Negara 1999-2004

Undang Undang/Ordonantie

Stadsvorming Ordonantie, Staatblad 1948 No. 168

Undang Undang No. 1 tahun 1945 mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah

Undang Undang No. 16 tahun 1947 mengenai Pembentukan Haminte Kota Surakarta

Undang Undang Gangguan (*Hinder Ordonantie*) *Staatblad* 1926 No. 226 sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah terakhir dengan *Staatblad* 1940 No. 14 dan 450

Undang Undang No. 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah

Undang Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, Lembaran Negara 1950 No. 56

Undang Undang No. 12 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten / Kotamadya Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur Juncto Undang Undang No. 2 tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya, Lembaran Negara 1965 No. 19

Undang Undang No. 13 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah, jo Peraturan Pemerintah No. 32 tahun 1950

Undang Undang No. 14 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat, Berita Negara RI tahun 1950

Undang Undang No. 15 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta jo Peraturan Pemerintah No. 32 tahun 1950

Undang Undang No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara 1957 No. 6

Undang Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Lembaran Negara 1960 No. 104

Undang Undang No. 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, Lembaran Negara 1960 No. 174

Undang Undang No. 20 tahun 1961 tentang Pengecukupan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada Di Atasnya, Lembaran Negara 1961 No. 288

Undang Undang No. 6 tahun 1962 tentang Pokok-pokok Perumahan, Lembaran Negara 1962 No. 40

Undang Undang No. 1 tahun 1964 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 6 tahun 1962 tentang Pokok-pokok Perumahan menjadi Undang-undang, Lembaran Negara 1964 No. 3

Undang Undang No. 2 tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya, Lembaran Negara 1965 No. 19

Undang Undang No. 18 tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara 1965 No. 83

Undang Undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Lembaran Daerah 1974 No. 38

Undang Undang No. 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara 1982 No. 12

Undang Undang No. 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara 1982 No. 12

Undang Undang No. 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun, Lembaran Negara 1985 No. 75

Undang Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara 1986 No. 77

Undang Undang No. 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, Lembaran Negara 1992 No. 23

Undang Undang No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, Lembaran Negara 1992 No. 115

Undang Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara 1999 No. 60

Undang Undang no. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan konsumen, Lembaran Negara 1999 No. 42

Undang Undang No. 25 tahun 1999 tentang Pertimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Lembaran Negara 1999 No. 72

Peraturan Pemerintah/Verordening

Stadsvormings Verordening, Staatblad 1949 No. 40

Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah tanah Negara, Lembaran Negara 1953 No. 14

Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 1958 tentang Penyerahan Tugas Urusan Perumahan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I, Lembaran Negara 1958 No. 10

Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1960 tentang Pendaftaran Tanah , Lembaran Negara 1960 No. 28

Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara 1961 No. 28

Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 1963 tentang Pokok-pokok Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Perumahan, Lembaran Negara 1963 No. 25

Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, Lembaran Negara 1963 No. 61

Peraturan Pemerintah No. 49 tahun 1963 tentang Hubungan Sewa Menyewa Perumahan, Lembaran Nergara 1963 No. 81

Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, Lembaran Negara 1986 No. 42

Peraturan Pemerintah No. 14 tahun 1987 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah di Bidang Pekerjaan Umum kepada Pemerintah Daerah, Lembaran Negara 1987 No. 25

Peraturan Pemerintah No. 4 tahun 1988 tentang Rumah Susun, Lembaran Negara 1988 No. 7

Peraturan Pemerintah No. 51 tahun 1993 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, Lembaran Negara 1993 No. 84

Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 1995 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kepada 26 (dua puluh enam) Daerah Tingkat II Percontohan, Lembaran Negara 1995 No. 18

Peraturan Pemerintah No. 69 tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tatacara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang, Lembaran Negara 1996 No. 104

Peraturan Pemerintah No. 80 tahun 1999 tentang Kawasan Siap Bangun dan Lingkungan Siap Bangun yang Berdiri Sendiri, Lembaran Negara 1999 No. 171

Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom, Lembaran Negara 2000 No. 54

Peraturan Pemerintah No. 84 tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Lembaran Negara 2000 No. 203

Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara 2001 No. 41

Peraturan Pemerintah No. 56 tahun 2001 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara 2001 No. 100

Peraturan Tingkat Menteri Negara / Menteri

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 tahun 1972 tentang Batas Tanah Yang Boleh Dikuasai Oleh Perusahaan

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan Dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan Dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolanya Serta Pendaftarannya

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan, Perencanaan Dan Pengendalian Bangunan

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 tahun 1984 tentang Penyediaan Dan Pemberian Hak Tanah untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan Sederhana

/Perumahan Murah Yang Diselenggarakan Dengan Fasilitas Kredit Pemilikan Rumah Dari Bank Tabungan Negara

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 tahun 1987 tentang Penyerahan Prasarana Lingkungan, Utilitas Umum Dan Fasilitas Sosial Perumahan Kepada Pemerintah Daerah

Peraturan Mendagri No. 2 tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 tahun 1987 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 40/PRT/1989 tentang Penerapan Koordinasi Modular Dalam Pembangunan Bangunan Rumah Dan Gedung

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 41/PRT/1989 tentang Pengesahan 25 Standar Konstruksi Bangunan Indonesia Menjadi Standar Nasional Indonesia

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 54/PRT/1991 tentang Pedoman Teknik Pembangunan Perumahan Sangat sederhana

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 7 tahun 1993 tentang Ijin Mendirikan Bangunan dan Ijin Undang-undang Gangguan Bagi Perusahaan Industri

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 8 tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Di Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 tahun 1998 tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Tata Ruang Di Daerah,

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden RI No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Keputusan Presiden

Keputusan Presiden No. 65 tahun 1952 tentang Jawatan Perumahan Rakyat Dalam Lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga

Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Keputusan Presiden No. 75 tahun 1993 tentang Pengelolaan Tata Ruang

Keputusan Presiden No. 14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil.

Keputusan Presiden No. 97 tahun 1993 tentang Tatacara Penanaman Modal

Keputusan Presiden No. 75 tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Keputusan Presiden No. 5 tahun 2000 tentang Badan Administrasi Kependudukan dan Mobilitas Penduduk

Keputusan Presiden No. 10 tahun 2000 tentang Pengendalian Dampak Lingkungan

Keputusan Presiden No. 12 tahun 2000 tentang Badan Penetapan dan Pengendalian Penyediaan Prasarana dan Sarana Pekerjaan Umum

Keputusan Presiden No. 166 tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan dan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen

Keputusan Presiden No. 95 tahun 2000 tentang Badan Pertanahan Nasional

Keputusan Presiden No. 355 tahun 2000 tentang Kabinet Peratuan

Keputusan Presiden No. 10 tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah

Keputusan Menteri Negara / Menteri

Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga No. U 25/28/22 tentang Badan Pembantu Perumahan Rakyat.

Keputusan Menteri Sosial No. 7 tahun 1965 tentang Penggunaan Perumahan Dalam Masa Peralihan

Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik No. 119/KPTS/1973 tahun 1973 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pembangunan Perumahan dan Gedung-gedung Negara

Keputusan Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal No. 28 tahun 1974 tentang Pedoman Penanaman Modal Bidang Pembangunan Perumahan

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 363 tahun 1977 tentang Pedoman Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 268 tahun 1982 tentang Pukok-pokok Kebijaksanaan Penertiban/Pemanfaatan Tanah Yang Dicadangkan Bagi dan Atau dikuasai Oleh Perusahaan-perusahaan

Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 02/KPTS/1985 tahun 1985 tentang Ketentuan Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran

Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 20/KPTS/1986 tahun 1986 tentang Pedoman Teknik Pembangunan Perumahan Sederhana Tidak Bersusun

Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 01/KPTS/1989 tahun 1989 tentang Pedoman Teknik Pembangunan Kapling Siap Bangun (KSB)

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 105 tahun 1994 tentang Pelaksanaan Proyek Percontohan Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 178 tahun 1996 tentang Percontohan Otonomi Daerah Pada Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS)

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 15 tahun 1997 tgl. 22 Oktober 1997 tentang Perubahan Keputusan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS)

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 134 tahun 1998 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Daerah Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II

Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 441/KPTS/1998 tahun 1998 tgl. 10 Nopember 1998 tentang Persyaratan Tehnis Bangunan Gedung

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 137 tahun 1998 tentang Pedoman Penyusunan dan Perhitungan Biaya Rencana Tata Ruang Di Daerah

Keputusan Menteri Kesehatan No. 829/MENKES/SK/VII/1999 tahun 1999 tentang Persyaratan Kesehatan Perumahan

Instruksi Presiden / Instruksi Menteri Negara/Menteri / Surat/Surat Edaran

Instruksi Presiden No. 9 tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada Di Atasnya.

Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional No. 500-2031 tgl. 9 Juni 1989 perihal Program Pengadaan Kapling Siap Bangun Dengan Fasilitas Kredit Bank Tabungan Negara.

Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 2 tahun 1982 tentang Penertiban Tanah Di Daerah Perkotaan Yang dikuasai Oleh Badan Hukum / Perseorangan Yang Tidak Dimanfaatkan / Ditejantarkan

Surat Dirjen Agraria kepada Direktur Utama Perum Perumnas No. 593/7583/Agr tgl. 19 Desember 1983 Perihal Penyerahan/Penggunaan Bagian Tanah Hak Pengelolaan Perum Perumnas Kepada Pihak Ketiga Dalam Bentuk Kapling Tanah Matang (KTM)

Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1988 tgl. 6 Oktober 1988 tentang Pedoman Penyediaan Tanah Areal Hutan, Tata Guna Hutan, Kesepakatan Untuk Pembangunan

Instruksi Presiden No. 5 tahun 1990 tgl. 26 September 1990 tentang Peremajaan Pemukiman Kumuh Yang Berada Di Atas Tanah Negara

Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 600-1499 tgl. 13 Mei 1993 tentang Biaya Pendaftaran Tanah Untuk Rumah Sederhana dan Rumah Sangat Sederhana

Surat Edaran Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas No. 5417/MK/10/1994 tgl. 4 Oktober 1994 tentang Efisiensi Pemanfaatan Lahan Bagi Pembangunan Perumahan

Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 12 tahun 1996 tentang Keringanan Untuk Tidak Memungut Retribusi Atas Izin Membangun Rumah Sederhana dan Rumah Sangat Sederhana

Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 19 tahun 1996 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah Tingkat I dan Tingkat II

Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 500-1567 tgl. 2 Juli 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS)

Instruksi Menteri Kesehatan No. 778 / MENKES / Ins/VII / 1999 tahun 1999 tentang Kualitas Lingkungan

Surat Departemen Dalam Negeri No. BH 10/5/37 tgl. 18 April 1972 perihal Peradilan Sengketa Sewa Menyewa Perumahan

Surat Edaran Departemen Dalam Negeri No. Pemda 18/3/6 tgl. 15 Mei 1973 perihal Penyusunan Rencana Pembangunan Kota Bagi Tiap Ibukota Kabupaten

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 118/1500/PUMDA tentang Penataan Kewenangan dan Kelembagaan

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 061/729/IJ tentang Penataan Perangkat Daerah

Peraturan Daerah / Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II/Walikota

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 1 tahun 1990 tentang Peraturan Bangunan, Lembaran Daerah No. 8 tahun 1990 Seri D

Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Banyumas No. 14 tahun 1990 tentang Ibukota Kecamatan Ajibarang

Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Banyumas No. 15 tahun 1990 tentang Ibukota Kecamatan Wangon

Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Banyumas No. 12 tahun 1993 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten

Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman No. 23 tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman, Lembaran Daerah No. 2 tahun 1995 Seri C

Keputusan Bupati KDH Tingkat II Banyumas No. 061/847/1995 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Satu Atap

Peraturan Daerah Tingkat II Banyumas No. 8 tahun 1995 tentang Bangunan, Lembaran Daerah No. 7 tahun 1995 Seri B

Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Bantul No. 10 tahun 1996 tentang Ijin Mendirikan Bangunan, Lembaran Daerah No. 1 tahun 1977 Seri B

Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Bandung No. 22 tahun 1996 tentang Penyediaan Tanah Untuk Tempat Pemakaman Umum Oleh Perusahaan Pembangunan Perumahan, Lembaran Daerah No. 1 tahun 1997 Seri C

Keputusan Bupati KDH Tingkat II Sidoarjo No. 297 tahun 1997, 31 Juli 1977 tentang Pengesahan Keputusan Desa Balonggabus, Kec. Candi No. 3 tahun 1997 tentang Penyediaan Tanah Sawah Bekas Gogol Kepada PT Lembah Nan Lestari Untuk Dibangun Perumahan

- Keputusan Bupati KDH Tingkat II Sidoarjo No. 300 tahun 1997 31 Juli 1997 tentang Keringanan Untuk Tidak Memungut Retribusi Atas Izin Membangun Rumah Sederhana dan Rumah Sangat Sederhana di Kabupaten Daerah Tingkat II Sidoarjo**
- Peraturan Daerah Kabupaten daerah Tingkat II Banyumas No. 10 tahun 1998 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan, Lembaran Daerah No. 11 tahun 1999 seri B**
- Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Banyumas No. 12 Tahun 1998 tentang Retribusi Izin Gangguan, Lembaran Daerah No. 13 tahun 1999 Seri B**
- Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Sidoarjo No. 22 tahun 1998 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan, Lembaran Daerah No. 10 tahun 1999 Seri B**
- Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sleman No. 06/Kep. KDH/1999 tgl. 18 Januari 1999 tentang Pembentukan Unit Pelayanan Terpadu Perijinan Satu Atap Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman**
- Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 12 tahun 2000 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah, Lembaran Daerah No. 12 Seri D.**
- Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 23 tahun 2000 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah, Lembaran Daerah No. 36 Seri D**
- Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 3 tahun 2001 tentang Organisasi Dinas Kota Surabaya, Lembaran Daerah No. 3 tahun 2001 Seri C3**
- Peraturan Daerah Kabupaten Bandung No. 1 tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tahun 2001 sampai 2010, Lembaran Daerah No. 3 tahun 2001 Seri D**
- Peraturan Daerah Kabupaten Bandung No. 2 tahun 2001 tentang Izin Pemanfaatan Tanah Lembaran Daerah No. 1 tahun 2001 Seri C**
- Peraturan Daerah Kabupaten Bandung No. 7 tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah, Lembaran Daerah No. 6 tahun 2001 Seri D.**

DAFTAR SINGKATAN

AGR/Agr = Agraria

AROB (Wet) = *Administratieve Rechtspraak Overheids Beschikkingen* (Wet van 1 Mei 1975, S. 284)

BAPPENAS = Badan Perancang Nasional

BPN = Badan Pertanahan Nasional

BTN = Bank Tabungan Negara

BKPM = Badan Koordinasi Penanaman Modal

BUMN = Badan Usaha Milik Negara

BWR = Burgelijk Woning Reglement

DEPERNAS = Dewan Perancang Nasional

DPRD = Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Fasos = Fasilitas Sosial

Fasum = Fasilitas Umum

GBHN = Garis-garis Besar Haluan Negara

IMB = Ijin Mendirikan Bangunan

Inmendagri = Instruksi Menteri Dalam Negeri

Jo = Juncto

JIS = Junctis

YKP = Yayasan Kas Pembangunan

Karwil = Kantor Wilayah

Kepmen = Keputusan Menteri

Kepmendagri = Keputusan Menteri Dalam Negeri

Kasiba = Kawasan Siap Bangun

Keppres = Keputusan Presiden

KPR = Kredit Pemilikan Rumah

KPTS = Keputusan

KSB = Kapling Siap Bangun

KUP = Kantor Urusan Perumahan

Lisiba = Lingkungan Siap Bangun

LN = Lembaran Negara

LNRI = Lembaran Negara Republik Indonesia

Menkes = Menteri Kesehatan

MENPPN = Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional

MPR = Majelis Permusyawaratan Rakyat

MPRS = Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara

Perda = Peraturan Daerah

Perum = Perusahaan Umum

PERUMNAS = Perusahaan Nasional

PDAM = Perusahaan Daerah Air Minum

PHK = Pemutusan Hubungan Kerja

Pelita = Pembangunan Lima Tahun

Perpres = Penetapan Presiden

PP = Peraturan Pemerintah

PU = Pekerjaan Umum

RI = Republik Indonesia
RS = Rumah Sederhana
RSS = Rumah Sangat Sederhana
RTRW = Rencana Tata Ruang Wilayah
SIP = Surat Ijin Penghunian
SKB = Surat Keputusan Bersama
SVO = Stadsvormings Ordonnantie
SVV = Stadsvormings Verordening
Tap = Ketetapan
Tk = Tingkat
TLN =
Tambahan Lembaran Negara
TLNRI = Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia
UU = Undang-undang
UUD = Undang Undang Dasar
UUPA = Undang Undang Pokok Agraria



BAB I PENDAHULUAN



A. Alasan pemilihan judul

Penelitian yang diajukan adalah Wewenang Kabupaten Dalam Pembangunan Perumahan, dengan pembatasan bukan rumah perseorangan/tunggal dan Rumah Susun sesuai dengan pengertian Undang-undang (UU) No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Judul ini dipilih dengan alasan bahwa perumahan (rumah tempat tinggal) adalah merupakan kebutuhan primer setiap manusia hidup, sebagai individu, berkeluarga dan bermasyarakat, dan permasalahan perumahan adalah permasalahan yang bersifat nasional.

Pembangunan itu sendiri "...meliputi perubahan-perubahan sosial yang besar". (Tjokroamidjojo, Bintoro., 1977 : 43) sehingga ruang lingkungannya bisa lokal, regional, nasional. Pembangunan (perumahan) menyangkut dua (2) hal yaitu pembangunan fisik dan non fisik. Dikatakan bahwa pembangunan perumahan mempunyai arti yang lebih besar dari sekedar arti fisik, sebab "...housing services are more than the services provided by a physical unit". (Ahlbrandt, Jr. Roger. S., 1976 : 16) serta "Salah satu segi dari pembangunan Nasional adalah mengusahakan agar seluruh rakyat Indonesia menempati rumah yang layak di lingkungan yang sehat". (Batubara, Cosmas., 1986, h. 1).

Pembangunan di bidang perumahan merupakan salah satu bentuk pembangunan kesejahteraan masyarakat, "Sasaran yang ingin dicapai dalam

pembangunan perumahan dan pemukiman adalah agar seluruh rakyat Indonesia dapat menghuni rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat dan teratur". (Yudhusodo, Siswono dkk., 1991 : 30), dan dikatakan kesejahteraan adalah "... bahwa komponen utama kesejahteraan umum itu ialah kepastian hukum dan tersedianya barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup bagi semua warganegara". (Kirdi Dipoyudo, Analisis CSIS Tahun XXIII No. 6 1989 : 541). Sistem desentralisasi dengan otonomi daerah akan meningkatkan efisiensi, mengurangi harga dan meningkatkan *output* seperti dikatakan oleh Brian C. Smith (Smith, Brian C., 1985 : 4), dengan mengutip pendapat Shepard dan Hart, DK., yaitu

"Decentralization has a positive side. It is commonly associated with a wide range of economic, ... Economically, decentralization is said to improve the efficiency with which demands for locally provided services are expressed and public goods provided (Shepard, 1975)... Residential locational choice contributes to the realization of individual values and collective welfare. Decentralization is said to reduce costs, improve outputs and more effectively utilize human resources (DK. Hart, 1972)".

Dikatakan oleh Joseph Raz bahwa ada 4 fungsi primer hukum yaitu :

"(a) Preventing undesirable Behaviour and Securing Desirable Behaviour;

(b) Providing Facilities for Private Arrangements between Individuals;

© The Provision of Services and the Redistribution of Goods;

(d) Settling Unregulated Disputes" (Raz, Joseph., 1979 : 171) dan lebih ditegaskan lagi oleh Hans Kelsen bahwa *"The administrative state is that state whose officials directly pursue state purposes by directly bringing about what is socially desired"*.

(Kelsen, Hans., 1992 : 102). Rumah adalah merupakan kebutuhan primer bagi manusia hidup karenanya harus tetap memperhitungkan kelestarian fungsi dan keseimbangan

lingkungan karena merupakan mata rantai bagi pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Sesuai dengan UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup karena salah satu unsur pokok pembangunan perumahan adalah tanah tempat perumahan tersebut didirikan.

Perumahan merupakan suatu permasalahan yang rumit bagi masyarakat "... *the low income urban housing problems are many and varied ...*". (Heumann, Leonard F., 1979 : 234) sehingga perlu ada pemecahan permasalahan melalui suatu tindak pemerintahan agar terjadi suatu bentuk kesejahteraan masyarakat sehingga diperlukan adanya konsolidasi tanah (*land consolidation/land assembly*). Konsolidasi tanah merupakan salah satu bentuk atau modal pembangunan di bidang pertanahan yang mencakup wilayah perkotaan dan pertanian dengan tujuan mengoptimalkan penggunaan tanah.

Perumahan (dan rumah), didefinisikan sebagai bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga, dengan demikian menyangkut kehidupan nasional dan apabila dihubungkan dengan "... *Welfare State*" akan menyangkut juga (teori) Pemerataan dan Pertumbuhan". (Tjekranidjojo, Bintoro dan Mustopadidjaja A.R., 1986 : 47). Dalam ketentuan pasal 1 Undang-undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman antara perumahan dan rumah dibedakan, dimana untuk perumahan disyaratkan "... yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan", meskipun pengertian perumahan pada Peraturan Pemerintah (PP) No.49 Tahun 1963 tentang Hubungan sewa-menyewa Perumahan pasal 1, batasan perumahan "... bangunan atau

heterogenitas permasalahan budaya yang menyeluruh atau kompleks sehingga dirasa akan cukup memadai untuk penelitian Daerah Kabupaten yang dicita-citakan bagi Negara Kesatuan. Sesuai dengan pertimbangan yang ada dalam UU No. 22 Tahun 1999 huruf c yaitu "..., dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia".

B. Latar belakang masalah

Kebutuhan primer manusia hidup, secara umum ada tiga yaitu pangan, sandang dan papan. Kebutuhan ini secara teoritis bersifat *gradual*, meskipun antara kebutuhan sandang dan papan mana yang lebih tinggi masih menjadi bahan perbincangan, sebab tergantung pada cara pandang atau kualitas prioritas kebutuhan.

Dalam pembangunan perumahan (dan rumah) serta memajukan kesejahteraan umum, wewenang telah ada dalam pasal 1 dan 2 PP No. 17 Tahun 1963 tentang Pokok-pokok Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Perumahan.

Untuk melaksanakan tugas pemerintah dan tujuan negara tersebut dilakukan dengan suatu wewenang yang berujud tindakan atau perbuatan yang dinamakan tindakan pemerintahan atau ada juga sarjana yang menyebutnya dengan tindakan peme -

bagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut.

juga pada UU No. 22 Tahun 1999 yaitu antara lain ketentuan pada pasal 18 (1), (2) dan pasal 63, yaitu .

Pasal 18 :

- (1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang :
- (2) Pelaksanaan tugas dan wewenang, sebagaimana dimaksud ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

Pasal 63

Penyelenggaraan wewenang yang diumpalkan oleh Pemerintah kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah dalam rangka dekonsentrasi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3), dilaksanakan oleh Dinas Provinsi.

sedangkan kata kewenangan antara lain ditemukan dalam UU No. 22 Tahun 1999 yaitu pada Bab IV pasal 7, 8.

Pasal 7 .

- (1) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Pasal 8

- (1) Kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan,

sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.

Pengertian wewenang atau kewenangan ini dapat dipakai dalam konsep hukum privat maupun publik meskipun "... seharusnya digunakan selalu dalam konsep hukum publik (Hadjon, Philipus M., 1997 : 1) Penulis cenderung memakai istilah wewenang dikarenakan lebih singkat, pengertiannya sama hanya lebih spesifik..

Wewenang, sebagai konsep hukum publik, terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu : pengaruh, dasar hukum, kontormitas hukum (Philipus M. Hadjon, 1997 : 1). Sebagai hak dan kekuasaan bertindak di bidang pemerintahan menyangkut tidak pemerintahan, maka akan dikaji fungsi normatif dari wewenang yang ada, yang menunjuk legalitas/keabsahan yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah Kabupaten dalam pembangunan perumahan, mengenai fungsi instrumental, yaitu pelaksanaan pembangunan perumahan yang ada dalam perencanaan tata kota dan tata ruang wilayah karena "Pembangunan di bidang perumahan yang tidak memperhatikan daya tampung lahan akan merugikan" (Kompas, 3 April 1997) dan fungsi jaminan akan dikaji dalam hubungannya dengan pembangunan perumahan, sebab tanah dan perumahan yang berdiri di atasnya merupakan "... sebagai komoditi ..." (Hans-Dieter Evers, 1985 :29) dan "... *taxes and social insurance contribution paid by the market sector*". (Wielen, Henny van der , 1983 : 66) serta "... permintaan akan tanah yang meningkat..." (Ilhami, 1990 : 65).

Pemerintah dalam melaksanakan pembangunan perumahan akan berjalan baik apabila program pembangunannya direncanakan dengan baik, dengan mengingat

arti rumah (yang diharapkan), yaitu :

1. Rumah adalah tempat untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan jasmani manusia yang pokok (*The satisfaction of fundamental physiological needs*);
2. Rumah adalah tempat guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan rohani manusia yang pokok (*The satisfaction of fundamental psychological needs*);
3. Rumah adalah tempat perlindungan terhadap penularan penyakit menular (*The satisfaction against communicable diseases*);
4. Rumah adalah tempat perlindungan terhadap kecelakaan (*Protection against accident*) (Irchan, Mc., 1992 : 14).

Adanya pembangunan perumahan yang baik akan tergantung juga pada :

1. Aspek formulasi kebijaksanaan;
2. Aspek *management*;
3. Aspek pelaksanaan (*operation* atau operasi) (Thoah, Miftah., 1978 : A.15).

Pembangunan perumahan di Indonesia atau khususnya di Jawa di samping memerlukan penanganan yang baik juga harus dapat menampung dua masalah yang secara tradisional saling bertentangan yaitu hubungan patembayan (*Gessellschaft*) dan hubungan paguyuban (*Gemeinschaft*) atau dikatakan "*Modernization affects not only the domestic development of societies but also relations among them ...*". (Black, Cyriel E., 1966 : 23, Jayadinata, Johara T., 1992 : 22), sehingga diperlukan "*.. life has become more complex, the legal system has also grown to the point where almost all human activities come in contact with the law in one form or in the other*". (Black, Cyriel E., 1966 : 18, Pasal 1365 B.W.). Pembangunan di bidang perumahan menyangkut masalah sosial dan hukum tanpa harus mengurangi kebebasan, tidak seperti di Singapore pembangunan perumahan yang digunakan untuk mengontrol secara efektif suatu gejolak masyarakat, seperti dikatakan "*A person can be evicted or denied a house if they do not conform*" (Yeyaretnam, JB.,

1989 : 32) dan harus dilakukan dengan terencana, sesuai dengan tata kota dan tata ruang yang ada dan jelas yaitu mempunyai sasaran, visi dan misi sehingga fungsi instrumental hukum administrasi terpenuhi dan diperlukan adanya keterkaitan yang terpadu, integral-proporsional diantara semua lembaga pemerintahan terkait, sebab *"Consolidation of these units into unified political and administrative structure is predicted to bring about increased efficiency and responsiveness"*. (Hawkins Jr, Robert., B., 1976 : 171).

Tugas pembangunan, dengan diterimanya UU No. 22 Tahun 1999 adalah lebih menitik beratkan peran daerah otonom, meskipun sebagai negara kesatuan dan berkeadilan, karenanya dimunculkan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dari berlakunya beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah yang pernah ada di Indonesia, sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 18 UUD 1945, ada beberapa perbedaan, khususnya mengenai pembangunan perumahan.

Di Indonesia pernah ada peraturan perundang-undangan mengenai pemerintah daerah, akan tetapi sifatnya hanya berlaku untuk wilayah tertentu dan sementara, misalnya Undang-undang No. 16 Tahun 1947 mengenai Pembentukan *Haninte* (bisa diterjemahkan : Kotapraja) Kota Surakarta, karena pokok pemikiran para pendiri negara adalah bentuk negara kesatuan sehingga diinginkan satu perundang-undangan mengenai pemerintah daerah sebagai pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945.

Undang-undang yang berlaku di Indonesia, selain yang berlaku untuk daerah

tertentu, adalah :

1. Undang-undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah;
2. Undang-undang No. 1 Tahun 1957 (L.N 1957 No. 6) jo. Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 (L.N. 1959 No. 94);
3. Undang-undang No. 18 Tahun 1963 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah (L.N. 1965 No. 83, T.L.N. No. 2778);
4. Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah (L. N. 1974 No. 38, T.L.N. No. 3037);
5. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (L.N. 1999 No. 60, T.L.N. No. 3839).

Menurut UU No. 22 Tahun 1999, Pasal 4 (1) dinyatakan :

Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan aspirasi masyarakat.

sesuai juga dengan ketentuan Pasal 1.a., yang menyatakan bahwa :

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kewenangan Daerah sesuai dengan ketentuan Pasal 7 (1) yaitu :

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.



lebih lanjut dalam Pasal 11 (2) ditegaskan :

Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah kabupaten dan Daerah kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Adanya kewenangan menyebabkan adanya birokrasi, sebagai pelaksana kewenangan, oleh Ramlan Surbakti dikatakan, "... birokrasi (perkotaan) bukan sekedar pelaksana kebijakan tetapi juga sebagai pembuat kebijakan ...". (Surbakti, Ramlan, Prisma 1996 No. 4 : 15).

Pembangunan perumahan menyangkut tata kota dan kota itu sendiri "... adalah suatu daerah perumahan dan bangunan-bangunan yang merupakan satu tempat kediaman" (Ilhami, 1990 : 40) dan tata ruang, baik nasional, regional maupun lokal, ketentuan mengenai tata kota dan tata ruang adalah :

1. *Stadsverordenings Ordonnantie Stadsgemeenten Java*, 1938 (Marbun, BN., 1979 : 40);
2. *Kringen en Typen Verordening*, 1941 (BN Marbun, 1979 : 40);
3. *Stadsvormings Ordonnantie (S.V.O.)* S. 1948-168;

Perencanaan perkotaan diatur antara lain dalam Pasal 3 S. V. O., yaitu :

- (1) Dengan memperhatikan syarat-syarat yang ditetapkan dalam peraturan pemerintahan. Dewan *Haminte* (kini dapat disamakan dengan walikota/Kepala Daerah Kotapradja bersama dengan Dewan Perwakilan Rak Rakjat Kotapradja, dan selanjutnya akan ditulis Dewan *Haminte*) menentukan

dengan keputusan suatu rentjana kota, ...

(2) Dewan *Haminte* berwenang untuk menentukan rentjana bagian demi bagian, djika menurut pendapatnja hal itu dipandang sangat perlu dan tidak akan mogganggu pembentukan keseluruhan jang baik.

(3) Dengan tidak mengurangi kewadjiban untuk mengubah rentjana kota menurut kebutuhannya Dewan *Haminte* akan menindjau kembali rentjana itu tiap-tiap kali selambat-lambatnja sepuluh tahun sekali. Djangka waktu ini diperpanjang oleh Dewan *Haminte*, sampai selama-lamanja lima belas tahun berdasarkan keputusan dengan disertai alasan-alasannya jang kuat.

4. Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1963 L.N. 1963 No. 25;

Pasal 1 (2) menentukan :

Agar pembangunan perumahan dapat berjalan secara teratur Kepala Daerah mengumumkan secara luas rencana pembangunan kota/desa dengan menunjuk tanah-tanah yang disediakan guna pembangunan perumahan.

5. Undang Undang No. 1 Tahun 1964 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 6 Tahun 1962 tentang Fokok-pokok Perumahan (L.N. 1962-40) menjadi Undang-undang (L.N. 1964 No. 3), yang dalam Pasal 3

(3) menentukan :

Pemerintah berusaha membangun perumahan setahap demi setahap bagi keperluan rakyat dan negara, dengan memperhatikan perkembangan kota dan daerah.

6. Surat Departemen Dalam Negeri No. BH.10 / 5 / 37 tanggal 18 April 1972 perihal

Peradilan Sengketa Sewa Menyewa Perumahan;

Pasal 3, konsiderans menimbang dan penjelasan umum, dalam I.3 menentukan ..., dengan mengikuti perkembangan perencanaan pembangunan kota dan daerah

7. Surat Edaran No. Pemda 18/3/6 tanggal 15 Mei 1973 perihal Penyusunan Rencana Pembangunan Kota Bagi Tiap Ibukota Kabupaten, dalam surat edaran tersebut isi S.V.O. 1948 dan S.V.V. 1949 masih dipakai sebagai pegangan;

8. Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun L.N. 1985 No. 75 T.L.N No. 3318;

Pasal 4 menentukan :

- (1) Pemerintah melakukan pengaturan dan pembinaan rumah susun.
- (2) Pemerintah dapat menyerahkan kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan sebagian urusan pengaturan dan pembinaan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Adanya klausula "... dapat menyerahkan ..." berarti dapat ditafsirkan adanya ketentuan ketidak harusan penyerahan, dalam arti dapat dan juga tidak, sehingga ada kemungkinan diberikan kepada badan ataupun lembaga swasta sejauh yang bersangkutan sebagai badan hukum "... badan hukum adalah organisasi atau kelompok manusia yang mempunyai tujuan tertentu yang dapat menyanggah hak dan kewajiban". (Mertokusumo, Sudikno., 1986 : 53)

9. Peraturan Menteri No. 2 Tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota;

Dalam Pasal 26 ditentukan :

Rencana Kota yang terdiri dari Rencana Umum Tata Ruang Kota, Rencana Detail Tata Ruang Kota dan Rencana Teknik Ruang Kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Ketentuan Pasal 26 ini adalah selaras dengan Peraturan Pemerintah RI No. 45 Tahun 1992 dimana titik berat otonomi adalah pada Daerah Tingkat II.

10. Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun;

Pasal 2 (2) menentukan :

- a. mendukung konsepsi tata ruang yang dikaitkan dengan pengembangan pembangunan daerah perkotaan ke arah vertikal dan untuk meremajakan daerah-daerah kumuh;
- b. meningkatkan optimasi penggunaan sumber daya tanah perkotaan;
- c. ...

11. Undang Undang RI No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang;

Dalam pasal 1.1. ditentukan :

Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.

sedang dalam pasal 1.10 ditentukan :

Kawasan perkotaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Isi dan Rencana Tata Ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II sesuai dengan ketentuan Pasal 22 (2) c ialah :

Rencana Tata Ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II ditetapkan dengan peraturan daerah.

12. Instruksi Mendagri No. 9 Tahun 1996 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah Tingkat I dan Tingkat II;

13. Peraturan Pemerintah RI No. 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;

Pasal 1 no. 9 menentukan :

Kawasan permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal/lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

14. Keputusan Mendagri No. 134 Tahun 1998 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II;

15. Keputusan Mendagri No. 137 Tahun 1998 tentang Pedoman Penyusunan dan Perhitungan Biaya Rencana Tata Ruang Di Daerah;

16. Peraturan Mendagri No. 8 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Di Daerah;

17. Peraturan Mendagri No. 9 Tahun 1998 tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Tata Ruang Di Daerah.

Wewenang yang dipunyai oleh pemerintah atau pemerintah daerah dalam pembangunan perumahan (dan rumah), antara lain Ordonansi Pembentukan Kota (*Stadsvormingsordonantie*, S. 1948 - 168) dimana dalam Pasal 1 telah terdapat ketentuan mengenai antara lain Garis Sempadan Pekarangan dan Garis Sempadan Bangunan.

Pembangunan suatu perumahan atau jalan ke arah perumahan dimungkinkan untuk menggeser hak orang lain misalnya lahan pertanian, apabila alasan ini kuat, dilihat dari tata kota dan tata ruang maka tetap dimungkinkan. Alasan yang kuat misalnya untuk kepentingan umum, meskipun harus tetap ada ganti kerugian sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Indonesia prinsipnya adalah negara kesejahteraan, sesuai ketentuan Pasal 33 (1) dan ketentuan Pembukaan, dan juga sesuai dengan pendapat Robert E. Goodin yaitu " ..., *the welfare state is " a limited adjunct to the market economy"* ., dan juga adanya " ... *principle of social insurance*". (Moon, Donald, J., 1988 : 2).

Ordonansi di atas juga menentukan mengenai Izin Bangunan seperti diatur dalam Pasal 19, yaitu :

- (1) Peraturan bangunan mengatur larangan untuk mengerjakan bangunan yang tidak sesuai dengan suatu izin bangunan yang diberikan oleh Walikota dan Dewan Harian berdasarkan rencana pembangunan yang telah disahkan oleh

mereka.

(2) ...

(5) Pemohon boleh mengajukan banding pada *Dewan Hamante*.

Ketentuan ini memperlihatkan bahwa dalam penolakan izin bangunanpun ada pemberlakuan keadilan dalam arti pemohon dapat mengajukan banding atau sanggahan terhadap penolakan

Pada Pasal 21 ditentukan juga :

(1) Peraturan bangunan mengatur larangan untuk mengadakan bangunan baru, memperbaharui atau mengubah seluruhnya dan memperluas bangunan-bangunan, demikian pula menambahi loteng pada bangunan dalam pekarangannya yang tidak terletak dipinggir djalan-djalan yang memenuhi syarat-syarat ketentuan dalam peraturan pembentukkan kota.

Ketentuan seperti ini ternyata didapati juga pada Peraturan Daerah (Perda) Daerah Tingkat II Banyumas No. 6 Tahun 1995 Pasal 79 (1) :

(1) Setiap orang atau badan yang akan mendirikan, mengubah atau merobohkan bangunan terlebih dahulu harus memiliki IMB yang dikeluarkan oleh Bupati Kepala Daerah

dan Perda Kabupaten Daerah Tingkat II Bantul No. 10 Tahun 1996 Pasal 13 (1) jo Pasal 15 (2) :

Pasal 13 (1) yang menentukan :

Untuk mendirikan, membongkar, memperbaiki atau rehabilitasi, memperluas, mengubah atau mengembangkan dan atau memiliki suatu bangunan, seseorang

atau Badan Hukum harus memiliki Ijin Mendirikan Bangunan.

Pasal 15 (2) menentukan :

Pada pembaharuan, perluasan atau perubahan sebagian dari bangunan yang telah ada dan telah mempunyai Ijin Mendirikan Bangunan, ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Daerah ini hanya berlaku pada bagian yang diperbaharui, diperluas atau dirubah

dari ketentuan yang ada Pemerintah atau Pemerintah Daerah terlihat membatasi permasalahan yang dimungkinkan timbul dengan mengadakan klausula pencegahan preventif yang tertuang dalam Perda. Dalam negara kesejahteraan (*welfare state*) segala sesuatu harus diambil meskipun memasuki lapangan hukum privat sekalipun asalkan dengan maksud untuk melindungi warganya, sehingga titik beratnya adalah pemerintahan yang baik (*good governance*), sesuai dengan azas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

Kewenangan tugas urusan perumahan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I ialah Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1958 tentang Penyerahan Tugas Urusan Perumahan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I, yang memberi wewenang sesuai ketentuan pasal 1 (1) yaitu :

Pemerintah Daerah Tingkat ke-I dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) sub a Undang-undang No. 1 Tahun 1957 (L.N. 1957 No. 1) untuk masing-masing Wilayah Daerah disertai tugas kekuasaan dan kewajiban mengatur dan mengurus .

1. penunjukan dan penetapan perumahan untuk keperluan tempat tinggal, jawatan-jawatan, perusahaan-perusahaan dan badan-badan kemasyarakatan;

2. penunjukan dan penetapan ruangan-ruangan yang diperuntukan bagi penyempurnaan barang-barang pergudangan kendaraan-kendaraan dan hewan.

Ditentukan dalam pasal 6 dari peraturan pemerintah yang sama yaitu :

Untuk penyelenggaraan tugas, kekuasaan dan kewajiban Urusan Perumahan yang oleh Kementerian Sosial diserahkan kepada Daerah, Kementerian Sosial menyerahkan kepada Daerah yang bersangkutan sejumlah Uang yang ditetapkan dalam keputusan Menteri Sosial, dan yang besarnya ditentukan menurut jumlah yang tercantum pada mata anggaran Kementerian tersebut.

Ketentuan pasal 6 ini terlihat memberikan kekuasaan kepada Daerah untuk mengatur masalah perumahan, juga secara tersirat dapat mengambil keputusan untuk membangun perumahan apabila dihubungkan dengan ketentuan pasal 1 dari Peraturan Pemerintah yang sama, dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, selayaknya diberikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota hal ini sesuai dengan dasar pemikiran UU No. 22 Tahun 1999 huruf f dan huruf g serta huruf i (2) dan (3).

Berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan lagi UUD 1945 maka UU No. 1 Tahun 1957 menjadi tidak sesuai lagi, untuk itu dikeluarkan Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959 (Disempurnakan) dan Penetapan Presiden (Penpres) No. 5 Tahun 1960 (Disempurnakan).

Peraturan perundang-undangan di bidang perumahan yang berlaku adalah :

1. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1958 tentang Penyerahan Tugas Urusan Per-

mahan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I, masih diberlakukan karena belum ada yang baru, meskipun dasarnya adalah Undang Undang No. 1 Tahun 1957 sesuai dengan ketentuan Aturan Peralihan Pasal II Undang Undang Dasar 1945 yaitu :

Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang Undang Dasar ini.

2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Peperpu) No. 6 Tahun 1962 tentang Pokok-pokok Perumahan (L.N. No. 25 Tahun 1963).

Ketentuan mengenai urusan perumahan diatur dalam pasal 3 (1), yaitu :

Urusan perumahan diatur oleh Menteri Sosial, kecuali yang termasuk bidang departemen lain.

Pengaturan oleh Menteri Sosial adalah karena urusan perumahan menyangkut kepentingan masyarakat banyak, seperti disebutkan dalam Penjelasan atas Peperpu No. 6 Tahun 1962 dalam bagian Umum :

Oleh karena masalah perumahan ini merupakan hajat hidup rakyat ...

Adanya Peperpu ini menghilangkan hak Pemerintah Daerah Tingkat I karena dalam diktum Memutuskan tertulis :

Dengan mencabut Undang-undang No. 3 Tahun 1958 (L.N. 1960 No. 43) dan Undang-undang No. 25 Prp. Tahun 1960 (L.N. 1960 No. 73) serta membatalkan segala peraturan perumahan yang bertentangan dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini.

Hak Pemerintah Daerah akan berangsur-angsur sebagian atau seluruhnya

dapat diserahkan kepada Kepala Daerah, begitu pula urusan-urusan perumahan yang telah diserahkan berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 1958 (L.N. 1958 No. 10) tetap menjadi kekuasaan dan wewenang Pemerintah Daerah yang bersangkutan, yang pelaksanaan selanjutnya akan disesuaikan dengan Peperpu ini, sesuai dengan ketentuan penjelasan Pasal 3, keterlibatan Departemen Dalam Negeri adalah dikarenakan antara lain karena wewenang pemerintahan adalah wewenang dalam negeri dan juga masalah pertanahan/agraria adalah masalah dalam negeri.

3. Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1963 tentang Pokok-pokok Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Perumahan.

Kewenangan daerah terlihat pada ketentuan pasal 1 (2), dan 2 serta 4, yaitu :

Pasal 1 (2) :

Agar pembangunan perumahan dapat berjalan secara teratur Kepala Daerah mengumumkan secara luas rencana pembangunan kota/desa dengan menunjuk tanah-tanah yang disediakan guna pembangunan perumahan.

Ketentuan ini memperlihatkan bahwa kewenangan peruntukan pembangunan perumahan adalah pada Kepala Daerah yang disesuaikan dengan pembangunan perkotaan/desa.

Pasal 2 :

Kepala Daerah yang bersangkutan memberi izin membangun serta fasilitas-fasilitas yang diperlukan bagi pembangunan perumahan menurut yang ditetapkan oleh Menteri Sosial.

Hal ini ternyata secara umum berlaku, sebab kenyataannya sektor perumahan memegang peran penting dalam perekonomian nasional dan merupakan unsur kebijakan sosial nasional. di samping itu terlihat adanya kewenangan Kepala Daerah dalam pemberian ijin membangun dan fasilitas lainnya yang diperlukan dengan pembangunan perumahan.

Pasal 4 :

- (1) Semua kekuasaan serta wewenang pemerintah daerah tingkat I dalam urusan perumahan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1958 tentang Penyerahan Tugas Urusan Perumahan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I (L.N. 1958 No. 10) tetap berlaku dan pelaksanaan selanjutnya disesuaikan dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tentang pokok-pokok perumahan dan peraturan pemerintah ini.
- (2) Tempat-tempat yang dipandang perlu Pemerintah Daerah dapat mendirikan Kantor Urusan Perumahan sebagai pembantu Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya mengenai perumahan.

Adanya Kantor Urusan Perumahan (KUP) mengakibatkan urusan perumahan beralih ke Kantor Urusan Perumahan, meskipun kantor ini adalah semata-mata sebagai pembantu Kepala Daerah.

4. Undang-undang No. 1 Tahun 1964 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 6 Tahun 1962 tentang Pokok-pokok Perumahan (L.N 1962 No. 40) menjadi Undang-undang (L.N. No. 3 Tahun 1964).

Pasal 3 nya menentukan sebagai berikut :



- (1) Pemerintah memberikan bimbingan, berbagai fasilitas, bantuan dan perangsang lainnya, baik dalam pembangunan maupun pembiayaannya, tanpa meninggalkan semangat gotong royong yang hidup di dalam masyarakat.
- (2) Pemerintah mengadakan penelitian dan perencanaan untuk perbaikan dalam pembangunan perumahan dengan mengutamakan usaha memperendah biaya, mempertinggi mutu bangunan dan mempercepat proses pembangunan.
- (3) Pemerintah berusaha membangun perumahan setahap demi setahap bagi keperluan rakyat dan negara, dengan memperhatikan perkembangan kota dan daerah

Dalam ketentuan ini terlihat bahwa pembangunan perumahan dihubungkan dengan perkembangan kota dan daerah, yang pada perkembangan selanjutnya nanti disusun adanya *zoning* atau blok suatu kawasan atau tata ruang kota dan tata letak wilayah.

Pasal 4 menentukan :

- (1) Kebijakan umum Pemerintah dalam urusan perumahan dijalankan oleh Menteri Sosial
- (2) ...
- (3) Koordinasi pelaksanaan urusan perumahan dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I yang selanjutnya dapat pula diserahkan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II.
- (4) Dalam melaksanakan tugasnya itu Pemerintah Daerah dibantu oleh Panitia

Perumahan yang susunan anggotanya mencerminkan kegotong-royongan antara Pemerintah dan rakyat.

Panitia perumahan ini adalah Kantor Urusan Perumahan (KUP) yang bertindak selaku pembantu Pemerintah Daerah, sedangkan kebijaksanaan umum ada pada Menteri Sosial.

5. Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 7 Tahun 1965 tentang Penggunaan Perumahan Dalam Masa Peralihan.

Kewenangan Menteri Sosial terlihat dalam peraturan ini yaitu, pada :

a. Dalam konsiderans Menimbang :

- 1) bahwa berdasarkan pasal 4 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1964 kebijaksanaan umum Pemerintah dalam urusan perumahan dijalankan oleh Menteri Sosial;

b. Pasal 1:

Semua perumahan yang sebelum berlakunya Undang-undang pokok Perumahan menggunakan S.I.P. untuk sementara waktu dikuasai oleh Kepala Daerah tk. II...

6. Surat Departemen Dalam Negeri No. BH.10/5/37 tanggal 18 April 1972 perihal Peradilan Sengketa Sewa Menyewa Perumahan.

Dalam surat ini terlihat kewenangan Pemerintah Daerah, yaitu dalam :

a. Urusan perumahan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah

- 1) Wewenang urusan perumahan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan pasal 1. PP No. 6/58 adalah wewenang pelaksanaan tugas yang

meliputi kekuasaan dan kewajiban mengatur dan mengurus penunjukan dan penetapan perumahan/ruangan ...

- 2) ..., akan tetapi adalah merupakan langkah pertama yang mengarah kepada pemberian otonomi kepada Daerah dalam bidang perumahan yang mengandung tujuan yang lebih besar dan luas sesuai dengan strategi pelaksanaan otonomi riil dan luas menurut Ketetapan MPRS No. XXI/1966...
- 3) ... hendaklah dilihat dalam Undang-undang No. 1 / 1964 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 6 Tahun 1962 tentang Pokok-Pokok Perumahan menjadi Undang-undang, menggambarkan bahwa tugas Pokok Pemerintah Daerah dalam bidang perumahan yang merupakan salah satu unsur pokok bagi kesejahteraan rakyat banyak, adalah menyelenggarakan pembangunan perumahan secara teratur dan berencana sesuai dengan kebutuhan dan selera masyarakat, memenuhi persyaratan kesehatan, nikmat, tahan lama, murah harga dan sewanya sesuai pula dengan norma-norma kesusilaan, dengan mengikuti perkembangan perencanaan pembangunan kota dan daerah (pasal 3, konsiderans menimbang dan penjelasan umum).
- 4) ...
- 5) ... pada bakatnya wewenang yang terkandung di dalam Undang-undang No. 1/1964 dan yang telah dilaksanakan dengan PP 17/1963 tersebutlah yang merupakan wewenang yang bersifat otonomi, yang memberi kebebasan kepada Pemerintah Daerah untuk membuat kebijaksanaan mengenai rencana pembangunan perumahan serta ... bantuan dan perangsang lainnya di dalam

daerahnya masing-masing yang pengaturan selanjutnya dituangkan ke dalam Peraturan Daerah yang bersangkutan dengan pedoman dan petunjuk dari Pemerintah Pusat ...

Pada waktu berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 ada beberapa peraturan yang berkaitan dengan pembangunan perumahan yang diatur antara lain dalam :

1. Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 1987 tentang Penyerahan sebagian urusan pemerintahan di bidang pekerjaan umum kepada Pemerintah Daerah.

Dalam konsiderans Menimbang ditentukan .

a ...

- b bahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab sesuai dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, maka peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1953 perlu diganti.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 c. , dimaksud dengan pekerjaan umum adalah :

Pekerjaan Umum adalah sebagian dari fungsi Pemerintah di bidang Pengairan, Bina Marga, dan Cipta Karya.

Mengenai sebagian yang diserahkan bidang Cipta Karya, kepada Pemerintah Daerah Tingkat I sesuai dengan ketentuan Pasal 3. 3, yaitu :

Pembinaan atas pembangunan dan pengelolaan prasarana dan fasilitas lingkungan perumahan;

Dalam Pasal 4 ditentukan sebagian urusan di bidang Pekerjaan Umum seba-

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 yang diserahkan kepada Daerah Tingkat II meliputi :

- a. A. ...
- b. B. ...
- c. C. Sebagian bidang Cipta Karya
 - 1) penyusunan rencana umum tata ruang Daerah Tingkat II beserta program pemanfaatan ruang untuk Daerah Tingkat II Kabupaten dan rencana detail tata ruang untuk satuan kawasan pengembangan, kecuali Daerah Tingkat II Kabupaten dan satuan-satuan kawasan pengembangan yang mempunyai kepentingan Nasional dan/atau Daerah Tingkat I;
 - 2) penyusunan rencana umum tata ruang kota beserta program pemanfaatan ruang untuk kota, rencana detail tata ruang untuk kawasan kota, kecuali kawasan yang mempunyai kepentingan Nasional dan/atau Daerah Tingkat I;
 - 3) penyusunan rencana teknik ruang, penyiapan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang untuk satuan permukiman, kecuali satuan permukiman yang mempunyai kepentingan Nasional dan/atau Daerah Tingkat I;

2. Undang Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman

Undang-undang ini membedakan pengertian rumah dan perumahan, sesuai ketentuan pasal 1.1 dan 1.2, yaitu :

Pasal 1.1. :

Rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga.

Pasal 1.2. :

Perumahan adalah sekelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan.

dan memasukkan aspek pelestarian lingkungan hidup sesuai ketentuan pasal 1.3, dan lingkungan pemukiman dilengkapi prasarana dan sarana yang terstruktur, sesuai ketentuan pasal 1.4.

Pasal 1.3. :

Pemukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung peri kehidupan dan penghidupan.

Pasal 1.4. .

Sarana lingkungan pemukiman adalah kawasan perumahan dalam berbagai bentuk dan ukuran dengan penataan tanah dan ruang, prasarana dan sarana lingkungan yang terstruktur.

Dalam undang-undang ini pula dikenal istilah baru, yaitu permukiman yang diformulasikan dalam ketentuan pasal 1.3 mengenai ketentuan umum yaitu :

. Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

Ketentuan mengenai perumahan dan permukiman ini diatur oleh Pemerintah Daerah, ketentuan pasal 19 (1), yaitu :

Untuk mewujudkan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, pemerintah daerah menetapkan satu bagian atau lebih dari kawasan permukiman menurut rencana tata ruang wilayah perkotaan dan rencana tata ruang wilayah bukan perkotaan yang telah memenuhi persyaratan sebagai kawasan siap bangun.

sedang bagi Kawasan Siap Bangun (Kasiba) sesuai Peraturan Pemerintah No. 80 Tahun 1999 pengelolannya dilakukan oleh Badan Pengelola (pasal 3) yang dapat berupa Badan Usaha Milik Negara termasuk Badan Usaha Milik Daerah yang ditunjuk oleh Kepala Daerah

Pasal 3 :

- (1) Pengelolaan Kasiba dilakukan oleh Pemerintah yang penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Badan Pengelola.
- (2) Badan Pengelola sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa :
 - a. Badan Usaha Milik Negara.
 - b. Badan lain yang dibentuk oleh Pemerintah, yang bertugas sebagai pengelola Kasiba termasuk Badan Usaha Milik Daerah.

sedang mengenai Lisiba oleh masyarakat pemilik tanah atau badan usaha di bidang pembangunan perumahan dan permukiman sebagai penyelenggara sesuai ketentuan pasal 5 (1) dan ditunjuk melalui kompetisi sesuai ketentuan pasal 5 (2)

Pasal 5 .

- (1) Pengelolaan Lisiba bagian dari Kasiba dilakukan oleh masyarakat pemilik tanah atau badan usaha di bidang pembangunan perumahan dan permukiman sebagai penyelenggara.
- (2) Badan usaha sebagai penyelenggara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditunjuk oleh Badan Pengelola melalui kompetisi.
3. Beberapa ketentuan lain yang berhubungan dengan pembangunan rumah dan perumahan antara lain terdapat :
- a. Keputusan Presiden No. 14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil;
 - b. Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1995 tentang Penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada 26 (dua puluh enam) Daerah Tingkat II Percontohan.
- Dengan berlakunya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 di mana dalam Pasal 4 (2) ditentukan :
- Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain.
- Dengan sendirinya ketentuan yang selama ini mengatur mengenai hubungan hirarki antara daerah tingkat I dan daerah tingkat II menjadi tidak berlaku, dan kewenangannya telah ditentukan dalam Pasal 7 (1), yang menentukan :
- Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

dan daerah Kabupaten/Daerah Kota kewenangannya ditentukan dalam Pasal 11, yaitu :

- (1) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.
- (2) Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Pasal 9 menentukan :

- (1) Kewenangan provinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.
- (2) Kewenangan provinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
- (3) Kewenangan provinsi sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah.

Mengenai pembangunan rumah dan perumahan sesuai dengan kebijaksanaan umum dan dengan adanya Kabinet Persatuan Nasional akan menginduk ke

Kementerian Permukiman dan Pengembangan Wilayah, dengan adanya otonomi maka yang bukan bersifat umum pada provinsi / kabupaten / daerah kota tingkat II masing-masing, dengan batasan kewenangan seperti ditentukan dalam Pasal 9 dan Pasal 11.

- u. Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres R.I.) No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha, ini berkaitan dengan banyaknya pengembang/developer di bidang pembangunan perumahan;
- d. Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 829 / MENKES / SK / VII / 1999 tentang Persyaratan Kesehatan Perumahan, khususnya bagian Ketiga, yang menyangkut persyaratan dan Keempat yang menyangkut pertanggungjawaban dari pengembang / developer maupun pemilik/penghuni rumah mengenai kesehatan,
- e. Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian pencemaran udara, khususnya Pasal 10 (2) c.;
- f. Instruksi Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 778 / MENKES / Ins / VII / 1999 tentang kualitas lingkungan, dalam kaitannya dengan air konsumsi dari sumbu.
- g. Undang-undang Republik Indonesia No. 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia.
- h. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 5 Tahun 2000 tentang Badan Administrasi Kependudukan dan Mobilitas Penduduk, khususnya pasal 6 b, yaitu menyiapkan kebijakan teknis di bidang administrasi kependudukan dan mobilitas

penduduk.

- i. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 10 Tahun 2000 tentang pengendalian Dampak Lingkungan, khususnya Pasal 2 tentang tugas Bapedal menyelenggarakan tugas umum pemerintah dan pembangunan dan Pasal 3.d tentang penguatan dan pemfasilitasan kegiatan masyarakat dan pemerintah di daerah.
- j. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 12 Tahun 2000 tentang Badan Penetapan dan pengendalian Penyediaan prasarana dan sarana pekerjaan umum, khususnya Pasal 3 (1) c. mengenai prasarana dan sarana permukiman dan Pasal 6 . d. tentang kualitas yang sesuai dengan penggunaan dan peruntukannya

Ketentuan-ketentuan mengenai pembangunan perumahan, termasuk juga rumah susun, mensyaratkan adanya ijin membangun yang memperhitungkan tata guna ruang dan tata guna lingkungan karena adanya "zoning atau sistem blok" dalam perencanaan pembangunan di daerah.

Ketentuan PP No. 14 Tahun 1987 memberi landasan kuat bagi pemerintah daerah untuk berperan secara aktif dalam pengaturan dan pembinaan serta pembangunan, pemeliharaan dan pengelolaan atas perumahan beserta prasarana dan fasilitas lingkungan yang ada di sektor tersebut, dan juga sesuai dengan ketentuan UU No. 5 Tahun 1974 pasal 11 di mana titik berat otonomi adalah pada Kabupaten / Kotamadya Daerah Tingkat II, juga ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 dalam dasar pemikiran huruf f dan huruf g serta huruf i (2) dan (3) dengan pemberian kewenangan ini pemerintah daerah dapat bertindak dan tindak pemerintahannya ini dimaksudkan untuk

“mengurus kepentingan Negara dan Rakyat secara spontan dan berdiri sendiri oleh penguasa-penguasa dari yang tinggi sampai yang rendah *“Bestuur” is “het spontaan en zelfstandig behartigen van het belang van land en volk door hogere en lagere overheden”*. (Muslimin, Amrah., 1982 : 105-106).

Perujudan tindak pemerintahan sebagai pelaksana kekuasaan pemerintahan yang disyaratkan harus bertumpu atas wewenang yang sah dalam negara hukum mempunyai arti administratif, sebab ... *administrasi* dalam Hukum Administrasi adalah *pemerintahan*, ... (Hadjon, Philipus M., 1994 : 5). Hukum Administrasi mempunyai tiga fungsi yaitu ...fungsi normatif, fungsi instrumental dan fungsi jaminan ... (Hadjon, Philipus M., 1994 : 5). Ke tiga fungsi Hukum Administrasi ini adalah saling berkaitan satu dengan yang lain sehingga tidaklah mungkin memisahkan salah satu dengan yang lainnya sepanjang mengenai persoalan yang berhubungan dengannya.

Adanya suatu legalitas pada tindak pemerintahan akan menyangkut juga wewenang, karena disyaratkan harus bertumpu pada wewenang yang sah, proseder dan substansinya, sehingga hal inipun akan dikaji, ditelaah pula dalam hubungannya di bidang pembangunan perumahan, sebab perumahan adalah merupakan kebutuhan pokok manusia, yang harus dilakukan oleh suatu pemerintahan negara apalagi bagi negara yang bersifat kesejahteraan atau mempunyai tujuan kesejahteraan, sehingga dengan adanya legalitas akan memenuhi ke tiga fungsinya yaitu :

- a. bagi aparat pemerintahan, asas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan (*bestuursnormen*);
- b. bagi masyarakat, asas keabsahan berfungsi sebagai alasan mengajukan gugatan terhadap tindak pemerintahan (*beroepsgronden*);

c. bagi hakim, asas keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindak pemerintahan (*toetsingsgrond*) (Hadjon, Philipus M., 1994 : 7).

Mengenai fungsi instrumental, dari tindak pemerintahan di bidang perumahan akan dikaji efisiensi dan efektifitas peraturan yang ada sedangkan yang mengenai fungsi jaminan akan dikaji kepastian hukum di bidang pemerintahan dalam hubungannya dengan perencanaan dan pembangunan perumahan serta peruntukan tala ruang wilayah / kota oleh Pemerintah Kabupaten / Kotamadya Daerah Tingkat II seperti terlihat dalam Perda Kabupaten Daerah Tingkat II Banyumas No. 14 Tahun 1990 (Ibukota Kecamatan Ajibarang) dan Perda No. 15 Tahun 1990 (Ibukota Kecamatan Wangon) terutama mengenai pengusuran rumah hak milik yang diakibatkan karena adanya perubahan peruntukan sesuai dengan perencanaan tata ruang baru dan peralihan "zoning" peruntukan.

Undang Undang No. 22 Tahun 1999 membagi kekuasaan dalam 2 bagian yaitu sesuai dengan Bab V Pasal 14 di mana ditentukan :

(1) Di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah.

kekuasaan yudikatif tersendiri karena tidak bisa dicampuri oleh dua kekuasaan yang lain, legislatif dan eksekutif, dengan demikian UU No. 22 Tahun 1999 menganut adanya pembagian kekuasaan, sesuai dengan pendapat Arthur Maass yaitu "... dimaksudkan untuk membantu mewujudkan dasar-dasar atau nilai-nilai politik masyarakat (*political community*)". (Sunindhia, YW., dan Widayanti, Ninik., 1987 :49), dan "... perlunya daerah otonom, antara lain : 1. ... 2. Tuntutan Negara Kesejahteraan 3. ...". (Manan, Bagir., 1989 : 1-2). Lebih lanjut dikatakan bahwa

sistem desentralisasi dengan otonomi daerah juga merupakan pendelegasian sekaligus juga pembagian kekuasaan seperti dikatakan "*... involves the delegation of powers to lower levels in a territorial hierarchy. ... decentralization refers to the territorial distribution of power.*" (Smith, Brian, C., 1985 : 1).

Rumah adalah merupakan kebutuhan primer bagi manusia hidup dan berperadaban sehingga adanya rumah merupakan bentuk kesjahteraan bagi setiap manusia dan juga merupakan hal yang "adil" untuk didapatkan oleh setiap orang karena dikatakan "*... and was stated very clearly by St Thomas Aquinas in his view that justice is concerned with maintenance of the common welfare in a society composed of interactive individual's*". (Coubrey, Hilaire, Mc., and White, Nigel, D., 1993 : 264) dan dikatakan lagi bahwa "*... the standard of justice is not something bound within the law but a criterion according to which the operation of laws, amongst other social mechanism, ...*". (Coubrey, Hilaire, Mc., and White, Nigel, D., 1993 : 262).

Rumah yang didamkan oleh masyarakat Indonesia ialah rumah yang mempunyai landasan pemilikannya secara hukum, sehingga aman dan tentram menghuninya, direncanakan dengan cermat sehingga terhindar dari segala gangguan alam maupun buatan, indah, nyaman dan baik untuk perkembangan dan pertumbuhan anak-anak dan keluarga.

C. Perumusan masalah

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan utama adalah kewenangan kabupaten dalam pembangunan perumahan. Permasalahan tadi dapat dirumuskan bahwa dalam

pembangunan perumahan wewenang yang dipunyai oleh Kabupaten adalah sebagai pengatur wewenang dan fasilitator, sehingga dapatlah dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Dalam hal wewenang mengatur, apa saja yang melekat pada wewenang Kabupaten dalam pembangunan perumahan dengan adanya otonomi yang didasarkan atas prakarsa sendiri.
2. Apakah fasilitasi yang diberikan Kabupaten dikaitkan dengan pembangunan perumahan dalam rangka pengaturan dan pengembangan tata ruang wilayah/daerah.

D. Tujuan penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Tujuan umum

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pembangunan di bidang perumahan oleh Kabupaten dalam kaitannya dengan perencanaan, peruntukan, pembangunan dan pengombangan tata ruang wilayah.

2. Tujuan khusus

- a. Untuk menemukan kebijakan Kabupaten di bidang hukum, khususnya Hukum Administrasi dalam pembangunan perumahan;
- b. Untuk menemukan faktor yuridis yang secara kualitatif menghambat pembangunan perumahan oleh Kabupaten;
- c. Untuk mengkaji apakah fungsi normatif, instrumental dan jaminan Hukum Administrasi dalam pembangunan perumahan telah berjalan sesuai dengan

fungsinya.

E. Manfaat penelitian

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah :

1. Bagi ilmu pengetahuan, diharapkan dapat menemukan hal baru sebagai bahan masukan bagi penelitian selanjutnya serta bahan penambah pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu pengetahuan hukum pada khususnya di bidang Hukum Administrasi;
2. Di luar ilmu pengetahuan, sebagai bahan masukan bagi lembaga - lembaga pemerintah yang memerlukan dan lembaga-lembaga lain yang bergerak pada sektor pembangunan perumahan, pengembang perumahan, praktisi hukum dan calon pemilik/pemilik perumahan.

F. Kerangka konseptual penelitian

"Hukum tidak lepas dari kehidupan manusia". (Sudikno Mertokusumo, 1986 : 1), dengan demikian dalam kehidupan manusia hukum selalu melingkupinya, karena hukum menyangkut juga hak dan kewajiban dari subyek hukum, sehingga hukum adalah merupakan suatu norma dan karena adanya norma maka hukum menuntut adanya legalitas.

Hukum karena berdasar legalitas, maka hukum juga berdasar atau bersumber pada kekuasaan yang sah yang hakekatnya kekuasaan itu adalah kemampuan seseorang atau institusi untuk dapat memaksakannya kepada orang atau subyek lain.

Secara etimologis , hukum berasal dari bahasa Arab yaitu '*Al-Hukma*' yang berarti 'peraturan' dan di dalamnya tercantum atau karena hukum diturunkan dari

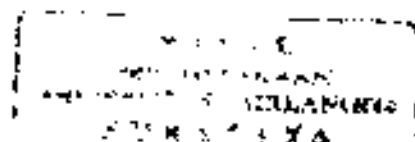
kata *'kekana'*, yang kurang lebih artinya adalah memutus dan memisah, sehingga di dalamnya terkandung pula pengertian atau berkonotasi pada "... kewibawaan, wewenang dan keadilan." (Sumaryono, Eugenius., 1987 : 17). Secara filosofis hukum adalah "... aturan atau ukuran perbuatan-perbuatan dan menjuruskan perbuatan-perbuatan tersebut ke arah tujuan masing-masing yang sebenarnya." (Puspodiprojo, W., 1986 : 150), sehingga "... harus dikaitkan dengan kehidupan sosial, karena 'hukum adalah pertama-tama penataan hidup sosial.'" (Huijbers, Theo, 1990 : 39). Sebagai ilmu, hukum mempunyai sifat yang khas yaitu 'sifat normatif', dan hukum yang berlaku disebut hukum positif, sehingga dikatakan "Hukum positif adalah norma buatan manusia (pembentuk undang-undang) yang mengandung prinsip-prinsip yang diketendaki oleh pembentuk undang-undang" (Muhammad, A., 1997 : 111). Hukum dilihat dari segi lapisannya mempunyai lapisan Filsafat Hukum, Teori Hukum dan Dogmatik Hukum baru ke arah Praktek Hukum, sehingga setiap hukum atau praktek hukum haruslah dapat dipertahankan keberadaannya dari segi filsafat, teori maupun dogmatiknya, apabila semua ini dipenuhi dengan baik dan benar barulah hukum atau praktek hukum tadi dianggap betul. Baik dan benar tadi adalah tergantung pada waktu dan keadaan, sebab kekuasaan itu sendiri seperti dikatakan oleh Lord Acton "*Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*" (Budiardjo, Miriam., 1982 : 55),

Norma hukum itu selalu bertambah, dalam arti berkreasi, sesuai dengan pertumbuhan kehidupan itu sendiri, karena hukum hidup dalam masyarakat, seperti dikatakan oleh Raz yaitu "*The norm which contributes to the creation of another*

norm is part of the its justification". (Raz, Joseph, 1980 : 131), sehingga hukum akan berkembang sesuai dengan keadaan atau situasinya tetapi tetap dalam kerangka atau bagian dari keadilan. Wewenang Kabupaten juga akan berkembang sesuai dengan dasar aturan atau keadaan yang mempengaruhinya seperti dikatakan "Modernization affects not only the domestic development of societies but also the relations among them, . . . societies have become more interdependent, . . . increasing interdependence has led to the development of more orderly procedures for regulating relation among societies. " (Black, Cyril, Edwin., 1966 : 22).

Adanya perubahan sistem pemerintahan, yaitu titik beratnya dari dekonsentrasi ke arah desentralisasi akan mempengaruhi hukum atau sistem hukum yang berlaku yang berkaitan dengan perubahan sistem dan isi dari sistem itu sendiri, seperti dikatakan mengenai faktor pelayanan dalam sistem desentralisasi yaitu "Kewenangan dalam rangka pemberian pelayanan yang minimum oleh Pemerintah Daerah kepada kepentingan masyarakat, artinya kewenangan pokok dimaksud diwajibkan dalam upaya memenuhi kebutuhan dasar masyarakat di Daerah" (Ryaas Rasyid, 2000 : 97), juga mengenai adanya pembagian kekuasaan seperti dikatakan " ... *decentralization refers to the territorial distribution of power.*" (Smith, Brian, C., 1985 : 1).

Pelayanan kepentingan guna memenuhi kebutuhan dasar masyarakat di daerah ini adalah adanya akibat desentralisasi, sebab "*.. decentralization means reversing the concentration of administration at a single centre and conferring powers of local government. ... and be clearly distinguished from the dispersal of the headquarters' branches from the capital city, also be distinguished from the*



delegation, ... ". (Smith, Brian, C., 1985 : 1). Hal ini akan berakibat kepada efisiensi dan efektifitas, baik dalam segi perundang-undangan maupun ekonomi karena adanya "*span of control*" atau rentang pengawasan yang lebih memadai dan akibat selanjutnya adanya pembagian kekayaan untuk menuju ke arah kemakmuran, sebab dengan desentralisasi akan terdapat banyak pilihan dari konsumen terhadap kebutuhan yang mereka perlukan.

Sistem desentralisasi dengan otonomi sebagai tujuannya secara yuridis akan lebih membuat 'jarak kedekatan' dengan rakyat sebagai konsumen sehingga akan lebih cermat dalam memilih tujuan dan kebutuhannya lewat lembaga perwakilan, di samping sebagai wahana untuk melatih masyarakat konsumen untuk belajar politik dalam arti sebagai wahana belajar mengelola negara/daerah. Dalam suatu negara kesatuan seperti di Indonesia maka integritas nasional akan diperkuat karena desentralisasi dan/atau otonomi adalah "*... requires the delimitation of areas*". (Smith, Brian, C., 1985 : 8), meskipun ini ada kemungkinan justru menjadi terbalik sebagai ancaman integritas nasional. Permasalahannya apakah ada kesiapan untuk itu apa tidak, dengan adanya daerah atau wilayah yang terbatas maka untuk manajemen daerah akan lebih mudah karena lebih dekat dan ruang lingkungannya 'cukup kecil' meskipun ini bersifat relatif karena 'ruang lingkup kecil' bisa juga menjadi kendala untuk sumber daya alam, bagi daerah yang masih mengutamakan pertanian misalnya.

Desentralisasi menekankan pelayanan dalam arti pedistribusian seperti dikatakan " Distribusi pelayanan (di kota) sangat penting karena kualitas kehidupan

warga kota sangat terkait erat dengan pelayanan yang diberikan Pemda” (Surbakti, Ramlan., 1996 : 24) Adanya otoritas kekuasaan yang terbagi karena “Otonomi Daerah sebagai wujud pelaksanaan azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pada hakekatnya merupakan penerapan *areal division of powers* yang membagi kekuasaan negara secara vertikal.” (Koswara, E., 2000 : 37) meskipun “Kebebasan dan kemandirian berbeda dengan kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independency*).” (Hadjon, Philipus M., 1997 : 1) dan pula harus ada suatu pandangan yang sama akan pentingnya desentralisasi dengan otonomi sebagai tujuannya dalam negara kesatuan karena “... *decentralization is still a very important feature of all government functioning*”. (Bergamin, RJB., Maarsveen, van Th.JF., 1978 : 425). Pentingnya pandangan yang sama digambarkan dengan jelas oleh Gatot Widayanto sebagai berikut “*Vision without action is just a dream Action without vision is just activity Vision and action together can change the world*” (Widayanto, Gatot , 1994 : 58).

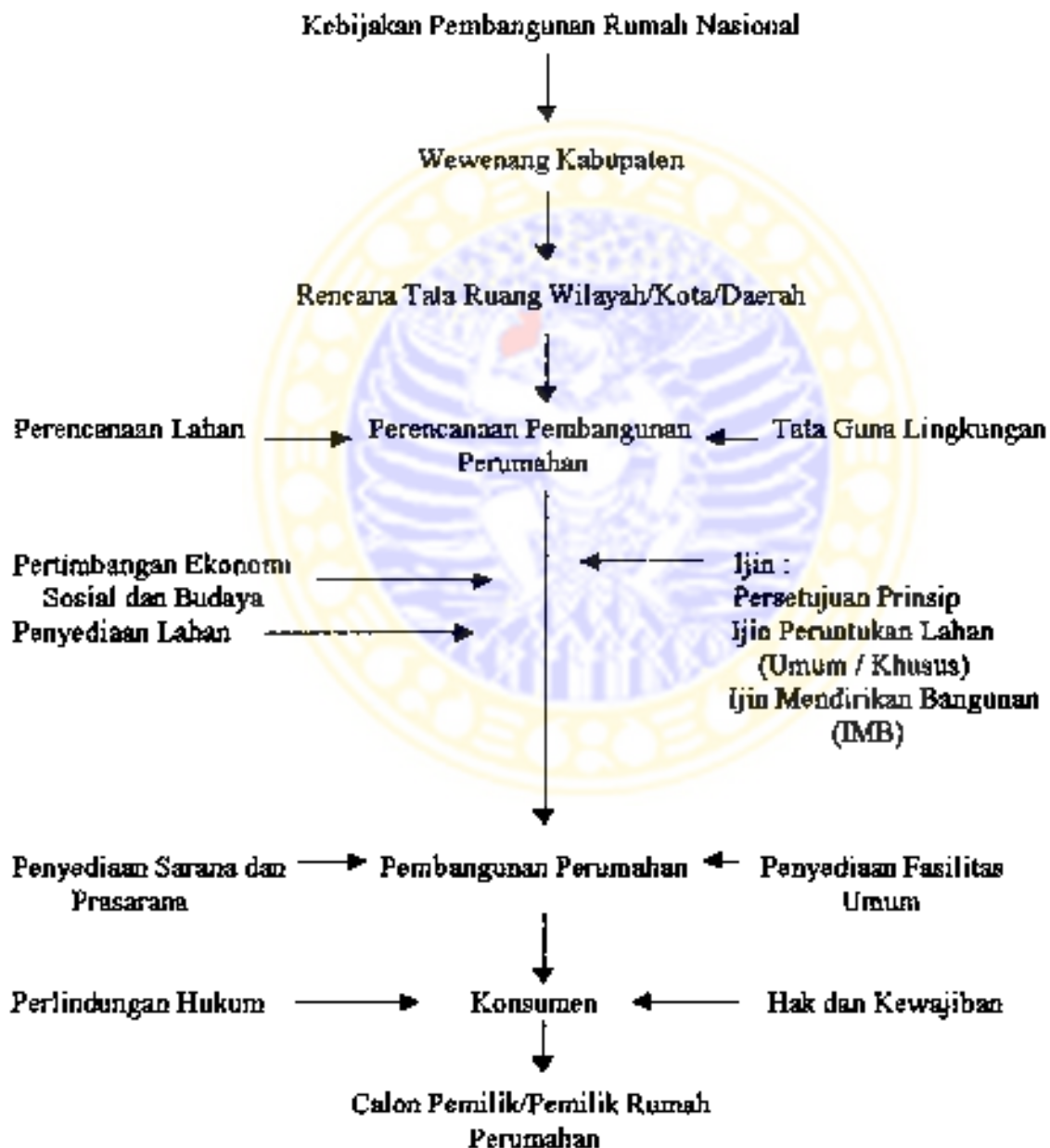
Pemasalahan yang ada secara yuridis akan dikaji sesuai dengan sistem desentralisasi yang bertujuan pemberian otonomi kepada kabupaten serta pelaksanaan fungsi hukum administrasi dalam pembangunan perumahan dihubungkan dengan pembangunan wilayah sesuai dengan tata ruang wilayah/kota yang telah digariskan oleh kabupaten yang bersangkutan

Penelitian ini direncanakan berawal dari kebijakan pembangunan rumah nasional yang secara institutional ditangani oleh Departemen Permukiman dan Pengembangan Wilayah, yang merupakan unsur pelaksana pemerintah sesuai dengan

ketentuan pasal 1 (1) Keputusan Presiden No. 102 tahun 2001 yang menentukan :

- (1) Departemen dalam Pemerintahan Negara Republik Indonesia, yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut Departemen, merupakan unsur pelaksana Pemerintah.

Skema Usulan Penelitian :



G. Metode penelitian

Dalam penelitian mengenai Wewenang Kabupaten Dalam Pembangunan Perumahan (Pada Proyek Percontohan Otonomi Daerah Di Jawa), dengan menitik beratkan pada wewenang mengatur dan fasilitasi Kabupaten.

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Proyek Percontohan Otonomi Daerah Di Jawa sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 105 Tahun 1994, yaitu Kabupaten Bandung, Banyumas, Sidoarjo, Sleman.

2. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah jenis penelitian hukum normatif, sesuai dengan sifat keilmuan hukum yang khas. Pengkajian tipe penelitian ini bermula dari telaah hukum positif yang kajiannya mengenai wewenang Kabupaten dalam pembangunan perumahan.

3. Metode Penelitian

Metode Penelitian yang dipakai adalah metode penelitian hukum normatif

4. Model Pendekatan

Model pendekatan yang dipergunakan, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan koseptual (*coceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

5. Analisis

Analisis dilakukan berdasar bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan per-

masalahannya, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

- a. Bahan hukum primer yaitu berujud peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjetasan mengenai bahan hukum primer, wawancara terpimpin (dengan kuesioner) dan lain sebagainya.



BAB II

PEMBANGUNAN PERUMAHAN DI INDONESIA

A. Konsep pembangunan

Pembangunan secara umum, diartikan sebagai "... usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warganya" (Budiman, Arief, 2000 : 1). Batasan lain mengatakan pembangunan adalah "usaha masyarakat untuk memperbaiki kehidupan dan penghidupannya. Pembangunan adalah proses untuk mencapai kehidupan manusia yang secara adil makmur; pembangunan adalah cara untuk mencapai manusia seutuhnya dan lain sebagainya." (Aji, Firman B., dan Sirait, Martin S., 1984 : 5), Bintoro Tjokroamidjojo berpendapat "Pembangunan...proses atau usaha perubahan sosial (*societal change*)." (Tjokroamidjojo, Bintoro., 1977 : 42), sehingga sebetulnya pembangunan itu tidak hanya terjadi di negara miskin tetapi juga terjadi di negara maju, meskipun "... , negara-negara miskin memperlihatkan hasrat yang besar untuk berkembang secara ekonomis. Sekalipun hasrat ini terutama diperdengarkan oleh pemerintah mereka, ..." (Tinbergen, Jan, 1973 : 18).

Berdasar banyak indikator negara modern dan maju, Indonesia masih bisa digolongkan dalam kelompok negara ini, sebab dilihat dari sumber daya alam yang sangat melimpah tetapi dari segi sumber daya manusia yang menanganinya dan manajemen pembangunan masih sangat jauh tertinggal, sehingga *sustainable development* Indonesia dapat diartikan tergolong pada artian sebagai "... *the ability of a development project to generate sufficiently a net surplus as input for the further development.*" (Tjokrowinoto, Moeljarto.,1991 : 7), sebab "Hakekat pembangunan juga Untuk menimbulkan keragaman dan diversifikasi dalam kegiatan ekonomi masyarakat

...“ (Salim, Emil, 1989 : 18)

Koentjaraningrat melihat pembangunan dari segi sikap mental dan melihat bahwa manusia sebagai individu pelaku pembangunan, membutuhkan lima konsep, yaitu :

- Pertama, untuk menghadapi hidup setiap orang harus menilai tinggi unsur-unsur yang menggembirakan dari hidup, bencana, sengsara dan dosa, ada tetapi perlu didasi dan diperbaiki;
- Kedua, setiap orang harus bersikap aktif dan tidak pasif;
- Ketiga, setiap orang harus berusaha menguasai alam serta kaidah-kaidahnya;
- Keempat, setiap orang dalam aktifitasnya harus berorientasi ke masa depan; dan
- Kelima, dalam membuat keputusan-keputusan orang harus berorientasi kepada sesamanya, menilai tinggi kerjasama dengan orang lain, tanpa meremehkan individu dan tanpa menghindari tanggung jawab sendiri (Aji, Furman B., dan Sirait, S. Martin, 1984 :5-6)

Mahbub ul Haq, memberikan pandangan baru mengenai pembangunan, yaitu :

- Pertama, tujuan pembangunan haruslah membasmi bentuk-bentuk terburuk kemiskinan;
- Kedua, akibat dari pasal pertama di atas, negara sedang berkembang harus menentukan ukuran minimum (atau ambang bawah) konsumsi yang hendak dicapainya dalam suatu jangka waktu tertentu, misalnya 10 tahun;
- Ketiga, produksi lebih besar dan pembagian lebih baik harus dipakai bersama-sama sebagai dasar untuk menyusun pola pembangunan;
- Keempat, dan ini tersirat dalam pasal ketiga di atas, membuka lapangan kerja harus dijadikan tujuan utama perencanaan dan jangan lagi diperlakukan sebagai tujuan kedua. (Haq, Mahbub ul., 1983 : 48-49)

Pembangunan Indonesia secara Nasional adalah tertuang dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap. MPR), yaitu tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dilakukan setiap lima tahun sekali. GBHN tahun 1999-2004 tertuang dalam Tap. MPR No. IV /MPR / 1999 yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 19 Oktober 1999. GBHN ini ditetapkan dengan maksud memberikan arah penyelenggaraan negara dengan tujuan mewujudkan kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, melindungi hak asasi manusia, menegakkan supremasi hukum

dalam tatanan masyarakat dan bangsa yang beradab, berakhlak mulia, mandiri, bebas, maju dan sejahtera untuk kurun waktu lima tahun ke depan.

Pembangunan ataupun rencana pembangunan yang dibuat melalui Ketetapan MPR semestinya adalah pembangunan berdimensi kerakyatan karena :

"... persoalan yang mendesak adalah masalah internalisasi nilai-nilai ke dalam lembaga-lembaga sosial politik yang ada dalam kehidupan bernegara ... pemberian kekuasaan kepada rakyat merupakan tema sentral pembangunan yang berpusat pada rakyat, dan pengembangan proses pemerintahan yang tanggap terhadap rakyat merupakan salah satu perhatian pokoknya." (Sjabrir, 1988, 321-325)

Suatu hal yang perlu dicermati yaitu sejak GBHN tahun 1978 telah timbul paradigma baru dalam pembangunan di Indonesia dan berlanjut sampai GBHN tahun 1999-2004 yaitu "... lahirnya *political will* pemerintah yang terungkap dalam pembalikan Prioritas Trilogi Pembangunan dan juga mengenai hakikat pembangunan Indonesia adalah pembangunan Manusia seutuhnya, ..." (Tjokrowinoto, Moeljarto., 1995 : 13), dengan demikian pembangunan sejak Pelita V di Indonesia telah memilih pembangunan berkelanjutan.

Sofian Effendi lebih jauh mengatakan bahwa strategi pembangunan berkelanjutan memerlukan perubahan yang cukup mendasar pada supra-sistem dan sistem pembangunan, antara lain :

- a. Suatu sistem politik yang menjamin partisipasi efektif warganegara dalam pembuatan keputusan,
- b. Suatu sistem ekonomi yang mampu menghasilkan surplus dan dapat mengembangkan pengetahuan teknik secara mandiri dan berkelanjutan,
- c. Suatu sistem sosial yang mampu mengatasi semua hambatan dan tantangan yang timbul karena pembangunan yang kurang harmonis,

- d. Suatu sistem produksi yang menghargai kewajiban untuk mempertahankan suatu basis ekologis pembangunan,
- e. Suatu sistem administrasi yang selalu dinamis, mampu menyesuaikan diri dengan fungsi yang terus berubah, serta memiliki kapasitas untuk mengoreksi diri sendiri, dan
- f. Suatu sistem internasional yang mendorong tumbuhnya pola perdagangan dan keuangan yang berkelanjutan. (Effendi, Sofian., 2001 : 17)

Dalam dasar pemikiran dari GBHN tahun 1999-2004 dikatakan antara lain :

- a. ... memajukan kesejahteraan umum....;
- b. Penyelenggaraan negara dilakukan melalui pembangunan nasional dalam segala aspek kehidupan bangsa, oleh penyelenggara negara, yaitu lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara bersama-sama segenap rakyat Indonesia diseluruh wilayah negara Republik Indonesia
- c. Pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia, dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Dalam pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri, berkeadilan, sejahtera, maju dan kukuh kekuatan moral dan etikanya.

Konsep "secara berkelanjutan" atau *sustainability* yang dicetuskan oleh kaum *environmentalist* bersawal pada sikap keprihatinan mereka terhadap konsekuensi jangka panjang dari adanya tekanan yang eksensif terhadap daya dukung alami (*natural support system*). Mengenai batasan *sustainable development* dijelaskan batasannya sebagai berikut, yaitu :

"Sustainable development is defined a development that meet the need of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. ... Sustainable development atau pembangunan berkelanjutan ini mungkin diwujudkan melalui keterkaitan (interlinkages) yang tepat antara alam, aspek sosio-ekonomis, dan kultur." (Tjokrowinoto, Moeljarto., 2001 : 12)

dengan demikian *sustainable development* ini tidak statis melainkan bersifat dinamis.

Di dalam GBHN 1999-2004 yang tertuang dalam Tap. MPR No. IV/MPR/1999 juga disinggung beberapa kondisi umum yang ada di Indonesia antara lain, yaitu :

1. Kemajemukan yang rentan konflik, otonomi daerah yang belum terwujud, kebijakan yang terpusat, otoriter, serta tindakan ketidakadilan pemerintah yang dipicu oleh hasutan serta pengaruh gejolak politik internasional dapat mendorong terjadinya disintegrasi bangsa.
Kemajemukan karena adanya banyak perbedaan etnis dan kultur yang secara administratif diciptakan penjajah dan ternyata sampai sekarang belum juga diubah baik struktur maupun administratifnya dalam korelasi pembangunan telah disinggung dalam buku "Teori Pembangunan dan Tiga Dunia" (Hettas, Bjorn., 2001 : 344-350)
2. Di bidang hukum terjadi perkembangan yang kontroversial, disatu pihak produk materi hukum, pembinaan aparatur, sarana dan prasarana hukum menunjukkan peningkatan. Namun, dipihak lain tidak diimbangi

dengan peningkatan integritas moral dan profesionalisme aparat hukum, kesadaran hukum, mutu pelayanan serta tidak adanya kepastian dan keadilan hukum sehingga mengakibatkan supremasi hukum belum dapat diwujudkan.

3. Konsep pembangunan berkelanjutan telah diletakkan sebagai kebijaksanaan. Namun, di dalam pengalaman praktik selama ini justru terjadi pengolahan sumber daya alam yang tidak terkendali dengan akibat kerusakan lingkungan yang mengganggu kelestarian alam.

Adanya pembangunan yang menimbulkan perubahan, yang dibuat manusia, sehingga adalah penting untuk mengusahakan suatu cara, pola dan kebijaksanaan pembangunan yang :

- a. Minimal tidak mengganggu keseimbangan (*equilibrium*) dari ekosistem, dan maksimal turut membina ekosistem yang lebih stabil dan dinamis seimbang.
- b. Membina ekosistem yang lebih beragam". (Salim, Emil., 1989 : 36)

Mengenai visi dan misi GBHN 1999-2004 dikatakan sebagai berikut :

1. Visinya adalah terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didukung oleh manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertakwa berakhlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum dan lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin.
2. Misinya antara lain :

- a. Perwujudan otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia; Dengan adanya otonomi daerah ini maka akan terwujud efisiensi pemerintahan dengan "melakukan *capacity* dan *institution building*." (Tjokrowinoto, Moeljarto., 1995 : 65)
- b. Perwujudan kesejahteraan rakyat yang ditandai oleh meningkatnya kualitas kehidupan yang layak dan bermartabat serta memberi perhatian utama pada tercukupinya kebutuhan dasar yaitu pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan dan lapangan pekerjaan.
- Adanya papan atau rumah adalah merupakan kesejahteraan sosial (*social wealth*) sebab dikatakan setiap manusia membutuhkan segala sesuatu yang berasal dari tanah (*all human needs come from the land*) sehingga diperlukan pembatasan kepemilikan seperti dikatakan Jean Jacques Rousseau dalam "A discourse on the Origin of Inequality" dimana dikatakan "Rousseau's word outline the injustice of one person having *unrestricted ownership to another's living space on this earth.*" (Smith, J.W., 1989 :154)
- c. Perwujudan aparatur negara yang berfungsi melayani masyarakat, profesional, berdaya guna, produktif, transparan, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.
- Perwujudan aparatur negara seperti di atas sedikit banyak memberikan ciri-ciri utama *Weberian bureaucracy* yaitu seperti adanya :
- a. adanya derajat spesialisasi yang tinggi;

- b. adanya struktur kewenangan hirarkis dengan batas-batas tanggung jawab yang jelas;
- c. adanya hubungan para anggota yang bersifat impersonal;
- d. cara pengangkatan pegawai yang berdasar atas kecakapan teknis; dan
- e. pemisahan urusan dinas dari urusan pribadi dipandang akan menjamin pelaksanaan tugas secara efisien (Tjokrowinoto, Moeljarto., 1995 : 62)

Pembangunan perumahan adalah pembangunan yang bersifat *multi-dimensional*, dalam arti menyangkut banyak dimensi/faktor/bidang, dalam GBHN tidak ada secara khusus yang mengenai pembangunan perumahan tetapi ada beberapa bidang yang berpengaruh di dalamnya, bidang yang berpengaruh dalam pembangunan perumahan, sesuai dengan arah kebijakan GBHN 1999-2004 adalah bidang :

1. Hukum

- a. Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum;
- b. Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia;

Pemerintah telah memberikan suatu konsepsi birokrasi, sesuai pendapat atau teori Max Weber yaitu mengenai dominasi, yang salah satu tipenya adalah *legal rational domination* (di samping *charismatic domination* dan *traditional domination*) yaitu :

"melihat keabsahan bentuk hubungan kekuasaan dari kenyataan bahwa kekuasaan bersumber pada ketentuan atau peraturan formal. ... Birokrasi di sini diartikan sebagai . *the existence of a system control based on rational rules, rules which try to regular the whole organizational structure and process on the basis of technical knowledge and with the maximum efficiency.*" (Tjokrowinoto, Moeljarto., 1995 . 12)

2. Ekonomi

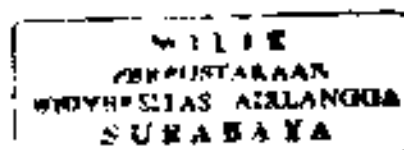
- a. Mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan prinsip persaingan sehat dan memperhatikan pertumbuhan ekonomi, nilai-nilai keadilan, kepentingan sosial, kualitas hidup, pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sehingga terjaminnya kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja, perlindungan hak-hak konsumen, serta perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat;

Dalam pembangunan perumahan sebaiknya adalah harus mempertimbangkan kemampuan dari pembeli, rakyat kebanyakan, sehingga dengan adanya RS dan RSS (Rumah Sederhana dan Rumah Sangat Sederhana) sudah cukup tepat, tetapi sebaiknya juga difikirkan jumlah luas hak hidup setiap orang dalam satu ruangan sehingga akan memenuhi persyaratan kesehatan, ini juga berkaitan dengan antara lain berapa anak yang bisa dipunyai untuk menempati suatu tipe rumah

- b. Mengembangkan persaingan yang sehat dan adil serta menghindarkan terjadinya struktur pasar monopolistik dan berbagai struktur pasar yang distortif, yang merugikan masyarakat;

Hal ini tepat, dalam iklim mekanisme pasar demokratis dan kompetitif diperlukan persaingan yang sehat dan jujur, sehingga tepat sejalan dengan ini yaitu diberlakukan dan ditetapkannya Undang Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat.

- c. Mengupayakan kehidupan yang layak berdasarkan atas kemanusiaan yang adil bagi masyarakat, terutama bagi fakir miskin dan anak-anak terlantar dengan



mengembangkan sistem dana jaminan sosial melalui program pemerintah serta menumbuhkembangkan usaha dan kreatifitas masyarakat yang pendistribusiannya dilakukan dengan birokrasi yang efektif dan efisien serta ditetapkan dengan undang-undang;

Dalam negara yang maju diperlukan adanya jaminan sosial yang memadai dengan mengalokasikan dana *fundus/fonds* yang diambil dari masyarakat sendiri dan dikembalikan lagi dalam bentuk jaminan sosial, bisa jaminan pembiayaan kesehatan (*social health insurance*), jaminan sosial pembiayaan perumahan seperti yang terjadi di Nairobi, Kenya dengan "*The Housing Finance Company of Kenya*" (Temple, Frederick T. and Temple, Nelle, W., 1980 : 229), dan lain sebagainya.

- d. Mengembangkan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan, dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang,
- e. Meningkatkan pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana publik, termasuk transportasi, telekomunikasi, energi dan listrik, dan air bersih guna mendorong pemerataan pembangunan, melayani kebutuhan masyarakat dengan harga terjangkau, serta membuka keterisolasian wilayah pedalaman dan terpencil; Sarana dan prasarana publik sangat diperlukan karena dengan tersedianya ke dua hal tersebut masyarakat akan lebih dipermudah dalam melakukan aktifitasnya, khususnya dalam bidang ekonomi ataupun bidang kemasyarakatan yang lainnya,

dan juga "... birokrasi (perkotaan) bukan sekedar pelaksana kebijakan tetapi juga sebagai pembuat kebijakan ...".(Surbakti, Razlan., Prisma 1996 No. 4 : 15), sehingga pemerintah, dalam tingkat apapun, agar masyarakat terlayani dengan baik perlu membuat kebijakan yang sesuai dengan tuntutan masyarakat di tingkatnya.

- f. Melakukan berbagai upaya terpadu untuk mempercepat proses pengentasan masyarakat dari kemiskinan dan mengurangi pengangguran, yang merupakan dampak krisis ekonomi;

Ini dilakukan dengan memperbanyak lapangan kerja non formal, misalnya dengan mengerahkan masyarakat (yang terkena Pemutusan Hubungan Kerja/PHK) untuk membersihkan saluran pembuangan air yang mampet, ataupun dengan pembagian beras untuk orang miskin (raskin) dengan subsidi dari pemerintah.

- g. Menyatukan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum. Bagi Badan Usaha Milik Negara yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum didorong untuk privatisasi melalui pasar modal.

Misal, di Bulog dengan menetapkan pembelian beras harus lebih rendah dengan harga pasar sehingga penjualannya maksimum sama dengan harga pasar untuk beras yang kualitasnya sama atau menjual saham untuk privatisasi yang lebih mandiri, meskipun negara harus memiliki saham yang lebih besar persentasenya, agar tidak menghilangkan kepentingan negara.

3. Politik (Dalam Negeri)

- a. Memperkuat keberadaan dan kelangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bertumpu pada *ke bhinekatunggalika-an*. Untuk menyelesaikan masalah-masalah yang mendesak dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, perlu upaya rekonsiliasi nasional yang diatur dengan undang-undang; Menggiatkan adanya kesadaran bahwa setiap suku bangsa adalah sederajat dengan menggalakkan misalnya transmigrasi dan perkawinan antar suku, membangun perumahan di daerah-daerah yang multi-etnis, serta penggunaan bahasa persatuan, bahasa Indonesia di segala bidang komunikasi.
- b. Membangun bangsa dan watak bangsa (*nation and character building*) menuju masyarakat Indonesia yang maju, bersatu, rukun, damai, demokratis, dinamis, toleran, sejahtera, adil dan makmur; Misalnya dengan membangun etos kerja dan meningkatkan mutu agar dapat bersaing dengan negara lain, ataupun menggarap bahan mentah menjadi bahan setengah jadi atau bahan jadi, juga mengadakan *mixing* bentuk rumah sehingga menghilangkan sedikit demi sedikit sifat kedaerahan yang sempit.

4.. Sosial dan Budaya (Kesejahteraan sosial)

- a. Meningkatkan mutu sumber daya manusia dan lingkungan yang saling mendukung dengan pendekatan paradigma sehat, yang memberikan prioritas pada upaya peningkatan kesehatan, pencegahan, penyembuhan, pemulihan dan rehabilitasi sejak pembuahan dalam kandungan sampai usia lanjut
Dengan cara, misalnya, membangun perumahan sehat, murah disertai lingkungan yang memadai dan dengan memperhatikan keserasian antara peng -

huni dan luas ruangan rumah.

5. Pembangunan Daerah (Umum)

- a. Mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat, dan lembaga swadaya masyarakat, serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Melakukan pengkajian tentang berlakunya otonomi daerah bagi daerah propinsi, daerah kabupaten, daerah kota, dan desa;
- c. Mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan kuat dengan memberdayakan pelaku dan potensi ekonomi daerah, serta memperhatikan penataan ruang, baik fisik maupun sosial sehingga terjadi pemerataan pertumbuhan ekonomi sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah;

6. Sumber daya alam dan lingkungan hidup

- a. Mengelola sumber daya alam dan memelihara daya dukungnya agar bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dari generasi ke generasi. Misalnya dengan cara menjaga hutan dan ekosistemnya, tidak mengadakan penebangan hutan secara serampangan sehingga kebutuhan akan kayu untuk rumah tetap tersedia secara kontinyu.
- b. Meningkatkan pemanfaatan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup dengan melakukan konservasi, rehabilitasi dan penghematan penggunaan, dengan menerapkan teknologi ramah lingkungan;

rumahan, pertimbangan ekonomi, sosial dan budaya sangat mempengaruhi. Hal ini akan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pembangunan itu. Pertimbangan ekonomi, sosial dan budaya ini harus ditafsirkan dalam rangka negara kesatuan, sehingga tidak dimungkinkan adanya perumahan untuk suku atau bangsa tertentu seperti pernah terjadi pada jaman penjajahan misalnya bagi bangsa tertentu, maka terjadi Kampung Pecinan, Kampung Keling atau Kampung Bugisan (kampung orang Bugis), kampung Jawa (kampung orang Jawa) tetapi dapat saja untuk satu golongan dalam arti unit kerja tertentu misalnya Perumahan Kompas di Ciputat, Jakarta, perumahan karyawan Unsoed di Gunung Tugel dan Karang Rau di Banyumas, "Perumahan karyawan PT Djarum Kudus dan karyawan rumah sakit St. Borromeus di Bandung" (Yudokusodo, Siswono, et al., 1991 : 132).

Dalam pembangunan perumahan ternyata terjadi beberapa pergeseran titik berat pertimbangan dan motivasi, misal karena sudah merupakan daerah terbangun maka berdasar itu NJOP (Nilai Jual Obyek Pajak) menjadi tinggi sehingga bergayapun akan meningkat, yaitu pada saat pembangunan perumahan yang pertama, kemudian pembangunan perumahan yang kedua yaitu saat pembangunan perumahan secara besar-besaran, terutama yang dilakukan oleh Perum Perumnas kemudian yang ketiga yaitu saat tumbuhnya *developer* atau perusahaan pembangun perumahan swasta.

1. Pembangunan perumahan jaman Hindia Belanda sampai dengan berdirinya Perum Perumnas

Motivasi pembangunan perumahan adalah karena adanya kebutuhan

yang mendesak akan papan atau rumah "... kehidupan ekonomi, daya guna dan biaya adalah penting ... " (Jayadinata, Johara T., 1991 : 118), yaitu dengan banyaknya dibangun rumah-rumah dinas yang dibutuhkan oleh pegawai atau pejabat pemerintah dan juga yang dibutuhkan oleh pegawai pemerintah termasuk anggota tentara yang tidak mempunyai rumah dinas, sehingga titik beratnya adalah rumah tempat tinggal yang mendukung kerja.

Adanya Peraturan Perumahan Pegawai Negeri Sipil atau *Burgelijke Woning Regeling (BWR)* tahun 1941 mendukung ketersediaan rumah bagi pegawai negeri sipil ataupun pejabat negeri.

Pada waktu itu banyak tanah masih kosong dan luas karena penduduk relatif masih sedikit sehingga tidak banyak menimbulkan masalah sehingga rumah tidak bersistem kopel dan berdiri sendiri serta mempunyai pekarangan yang cukup luas, tinja tidak mudah mengkontaminasi tanah dan air yang berasal dari tanah, peresapan air cukup bagus.

Tingkat solidaritas kurang karena adanya perbedaan ekonomi, sosial dan budaya, solidaritas tipis karena pekerjaannya adalah pegawai pemerintah atau swasta.

2. Pembangunan perumahan sejak berdirinya Perum Perumnas

Berdirinya Perum Perumnas, yang didirikan dengan Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1974, tanggal 18 Juli 1974, sebagai pelopor pembangun perumahan dan pemukiman. Bagian terbesar modalnya adalah dari Pemerintah/Negara, menunjukkan bahwa pemerintah/negara mulai

terjun sebagai wirasaha, meskipun untuk fungsi pelayanan umum, sesuai dengan "*Four functions of the State in the Mixed Economy.*", yaitu :

"The first function, . . . the state as provider, . . . Second, the state functions as regulator, . . . Third, and most important, the state functions increasingly as entrepreneur. . . . fourth function, which we may term : the state as umpire." (Friedmann, W., 1971 : 3)

Hal ini juga sesuai dengan " . . . memaksa pegawai pemerintah . . . untuk bersaing dengan kontraktor-kontraktor swasta yang haus kontrak" (Osborne, David, dan Plastrik, Peter., 2000 : 129)

Motivasi kepemilikan rumah adalah masih untuk memenuhi kebutuhan akan rumah tempat tinggal, sehingga rela menempati rumah yang kalau dipandang adalah kurang memenuhi syarat atau kurang pantas sebab ukurannya yang amat kecil yaitu mulai tipe 15 (seluas 15 m²) sampai maksimal tipe 45 (seluas 45 m²). Bahan bakunya terbuat dari dinding asbes yang diisi pasir dan batako serta genteng asbes gelombang, tanpa memperhitungkan berapa jumlah keluarga yang tinggal, sebab sasarnya adalah masyarakat berpenghasilan rendah dan dengan harga yang terjangkau. Solidaritasnya cukup tinggi karena 'kedekatan' tingkat ekonomi, sosial dan budaya lingkungan yang cukup rendah, sehingga "*Crime, like other social problems, is rooted in basic social and psychological processes.*" (Rosenfeld, Richard., 1979 : 293)

Pembangunan perumahan secara besar-besaran dan dalam satu area /

wilayah, nantinya justru menimbulkan jenis perumahan 'kumuh', karena jumlah rumah dan penghuni sangat besar, jalan sempit, sekitar 1,5 m sampai 2 m, meskipun air bersih PDAM tersedia, tidak lancar, pemisat banyak, tersendat-sendat, contoh kasus ini adalah Perumahan Condongatur di Kab. Sleman dan Perumahan Teluk di Kab. Banyumas. Tanah dan air terkontaminasi tinja dalam waktu sekitar 3 tahun karena penghuni sangat besar, biasanya memakai sistem 'kopel', lokasi sempit penghuni banyak, hal ini adalah sesuai dengan teori Abraham Maslow "... mengembangkan suatu konsep teori motivasi yang dikawal dengan hirarki kebutuhan (*hierarchy of needs*)." (Thoha, Thoha, 1990 : 215)

Motivasi kepemilikan rumah adalah karena kebutuhan, meskipun secara bertahap karena rasa prestis, yaitu bangga menempati rumah perumahan sehingga menimbulkan jurang perbedaan 'harga diri' dengan penghuni rumah di desa-desa sekitar yang bukan perumahan. Sebutan yang umum adalah sebagai 'orang komplek Perumahan atau orang perum' yang membedakan dengan yang bukan penghuni komplek Perumahan.

3. Pembangunan perumahan sejak tumbuhnya pembangunan perumahan swasta

Dengan tumbuhnya pembangun perumahan swasta atau biasanya disebut *developer* atau pengembang perumahan, maka pilihan terhadap tipe rumah, luas rumah dan pekarangan bervariasi, tergantung selera calon pembeli dan uang yang tersedia sebagai uang muka atau uang pembelian.

Pembangun perumahan swasta juga menyediakan tipe kecil, misal tipe IR tetapi dengan kompensasi pengembangan yang dapat dilakukan oleh pemilik rumah, karena luas pekarangan yang cukup, minimal 54 m², atau biasa disebut tipe RSS (Rumah Sangat Sederhana).

Motivasi kepemilikan rumah ini sudah bergeser lagi yaitu menuju ke investasi dan prestis di samping kebutuhan akan rumah yang dianggap cukup memadai sesuai dengan statusnya, dan sesuai dengan Teori Nilai

Lahan yaitu :

“ ... bahwa nilai lahan dan penggunaan lahan mempunyai kaitan yang sangat erat ... lokasi tertentu mempunyai nilai yang lebih tinggi dibandingkan dengan lokasi yang lain.. Derajat aksesibilitas yang mewarnai tinggi rendahnya nilai lahan ... Semakin tinggi aksesibilitas suatu lokasi semakin tinggi pula nilai lahannya dan biasanya hal ini dikaitkan dengan beradanya konsumen akan barang atau jasa. Derajat keterjangkauan ini berkaitan dengan (a) *“potential shoppers”* yang banyak; (b) kemudahan untuk datang/pergi ke/dari lokasi tersebut atau pasar. (Yunus, Hadi Sabari., 2000 : 88)

Perumahan yang dibangun oleh swasta ternyata berpengaruh terhadap budaya pemilik yaitu bahwa tingkat sosial berbeda, dengan penghuni Perumnas, yang biasanya tingkat menengah ke atas, hal ini disebabkan budaya patembayan (*gesellschaft*) lebih berkembang daripada paguyuban atau *gemeinschaft*, hal ini karena/disebabkan adanya pluralisme keinginan (investasi) diantara pemilik rumah.

Perumahan yang dibangun swasta biasanya jalannya cukup lebar dengan kualitas yang cukup bagus, akses keluar perumahan cukup tersedia, bangunan kualitasnya lebih baik dan lebih menarik dengan tipe dan bentuk

bangunan yang bervariasi, dilengkapi prasarana dan sarana serta fasilitas lain yang memungkinkan kenyamanan hidup moderu. Misalnya, penjagaan keamanan, taman dan paru-paru kota (*open space*) serta sarana olahraga dan lain sebagainya, contoh ini adalah Permata Hijau, Limas Agung di Kab. Banyuwangi, Perumahan Nogotirto dan Perumahan Sidowurum di Kab. Sleman, Perumahan Pondok Jati Indah dan Puri Indah di Kab. Sidoarjo.

Perbedaan ekonomi, sosial dan budaya tetap ada, dan tidak terlalu besar dan tergantung latar belakang masing-masing dan dipengaruhi intensitas kelompoknya.

Dengan adanya pergeseran sifat sosial, ekonomi dan budaya akan keinginan kepemilikan rumah ini juga yang menjadi pertimbangan penyediaan lahan tempat perumahan didirikan.

C. Perkembangan pembangunan perumahan

Pembangunan perumahan di Indonesia telah lama dilakukan tetapi pada permulaannya, jaman Hindia Belanda, titik beratnya adalah pembangunan perumahan untuk pegawai pemerintah, sebagai rumah dinas atau *dienst woning* kemudian bergeser ke rumah-rumah yang dibutuhkan oleh pegawai tetapi dengan, atau nantinya, sebagai rumah milik sendiri yaitu yang biasanya disebut dengan perumahan rakyat.

Dengan adanya penambahan penduduk yang cepat, yang membutuhkan tempat untuk memenuhi kebutuhan rohani, jasmani, perlindungan baik terhadap penularan penyakit maupun kecelakaan, seperti

dikemukakan oleh Mc. Irchan dalam bukunya yang berjudul "Kesehatan Lingkungan, Sanitasi Perkotaan & Pedesaan." Perumahan menyangkut secara langsung kehidupan manusia maupun harkat martabatnya sehingga faktor-faktor yang mempengaruhinya sangat banyak, antara lain, jumlah penduduk, alasan pemilihan rumah, pemilihan lokasi / tanah tempat mendirikan rumah, daya beli masyarakat yang membutuhkan, teknologi yang menyangkut bentuk atau desain rumah, model dan lain sebagainya, aturan / cara pemilikan rumah, perlindungan terhadap calon atau pembeli rumah maupun penyedia jasa pembangunan perumahan (*developer*).

Adanya kebijaksanaan pembangunan perumahan, itu berkembang terus sejajar dengan tuntutan jaman dan masyarakat, yang dimulai dari :

1. Jaman Hindia Belanda

Adanya usaha dari pemerintahan Hindia Belanda dengan adanya Peraturan Perumahan Pegawai Negeri Sipil atau *BWR* yaitu singkatan dari *Burgelijke Woning Regeling* pada tahun 1934, yaitu yang mengatur penyediaan perumahan bagi pegawai negeri sipil yang disebut dengan Rumah Negeri, yang terbagi atas tiga (3) golongan, yaitu :

- a. Rumah yang dicadangkan untuk ditempati oleh pemegang jabatan tertentu sehubungan dengan sifat jabatannya yang mengharuskan tinggal di situ;
- b. Rumah yang dianggap mempunyai hubungan dengan dinas / jawatan atau perusahaan negara, sehingga yang menempati ialah pegawai dinas / jawatan atau perusahaan negara;
- c. Rumah-rumah negeri lainnya

2. Kongres Perumahan Rakyat Sehat 1950

Kongres diadakan pada tanggal 25-30 Agustus 1950 di Bandung, peserta ialah 63 Kabupaten dan Kotapraja, 4 Propinsi dan wakil Jawatan Pekerjaan Umum, Utusan Organisasi Pemuda, Barisan Tani, Pengurus Parindra dan tokoh-tokoh perseorangan.

Pokok-pokok keputusan Kongres adalah sangat sederhana tetapi sangat mendasar bagi perkembangan bidang perumahan (rakyat), yaitu :

- a. Mengajukan usul kepada Pemerintah agar di tiap-tiap propinsi diusahakan secepat mungkin berdirinya perusahaan pembangunan perumahan rakyat dan Pemerintah memberikan fasilitas seperlunya untuk menunjang perusahaan tersebut;
- b. Merumuskan norma dan syarat-syarat perumahan rakyat minimum, yaitu :
 1. luas rumah induk 36 m² dengan dua kamar tidur,
 2. luas rumah samping 17, 5 m²;
 3. tinggi langit-langit 2,75 m;
 4. lubang jendela dan lubang angin (ventilasi penghawaan) 10 % dari luas lantai.

3. Jawatan Perumahan Rakyat dan Yayasan Kas Pembangunan (YKP)

Dengan Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 65 tahun 1952 tanggal 25 April 1952 diresmikan berdirinya Jawatan Perumahan Rakyat dalam lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga yang tugas pokoknya pada dasarnya meliputi empat bidang yaitu :

- a. Melakukan penelitian teknis-teknologis;
- b. Membuat konsep pemikiran kebijaksanaan perumahan;
- c. Mengadakan penyuluhan dan bimbingan teknis kepada masyarakat;
- d. Mengatur penyelenggaraan pembiayaan pembangunan perumahan.

Dari konsep yang ada diharapkan pada tahun 1961, kurang lebih sepuluh tahun sesudah Surat Keputusan Presiden No. 65 tahun 1952 telah dapat dimulai program pembangunan perumahan, kemudian dikeluarkan Surat Keputusan (SK) Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga No. U. 25 / 28 /22 tanggal 22 Maret 1951 yaitu dibentuknya Badan Pembantu Perumahan Rakyat yang bertugas memberi nasehat pada Jawatan Perumahan Rakyat dengan anggota wakil dari Kementerian Keuangan, Kementerian Sosial, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kesehatan, Bank Rakyat Indonesia dan dua orang anggota DPR-RI. Dikeluarkan konsep "Peraturan Pembiayaan Pembangunan Perumahan Rakyat", konsep yang diajukan belum dapat disetujui tetapi telah digunakan sebagai pedoman pelaksanaan pembangunan perumahan rakyat.

Di dalam konsep yang diajukan dicantumkan dasar-dasar pembentukan Yayasan Kas Pembangunan (YKP) yang sifatnya tidak mencari untung (*non profit*), di daerah otonom tingkat II yang mempunyai ciri-ciri Koperasi Rakyat dan Bank Pembangunan. Konsep pembentukan Bank Pembangunan yang kegiatannya antara lain mengeluarkan pinjaman obligasi yang pembayarannya dijamin pemerintah. Sebelum terbentuknya Bank Pembangunan ini sumber pinjaman berasal dari anggaran dan belanja Pemerintah setiap tahun yang disalurkan melalui

Jawatan Perumahan Rakyat Kepala Daerah Tingkat II menjadi Ketua YKP anggota pengurus lainnya ditunjuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), karena adanya kesulitan keuangan negara maka kebanyakan YKP tidak dapat meneruskan kegiatannya.

4. Pengembangan kebijaksanaan perumahan tahun 1956 – 1960

Pada tahun 1956 dikeluarkan “Garis-garis Besar Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960”, program di bidang perumahan :

- a. Penyelidikan mengenai teknik pembuatan rumah;
- b. Penyuluhan mengenai teknik pembuatan rumah;
- c. Penyederhanaan prosedur administratif dan pemberian fasilitas mengenai pembuatan rumah;
- d. Dorongan memperbesar produksi bahan bangunan;

Tentang pembiayaan perumahan, bahwa tidak mungkin dibebankan kepada Pemerintah sehingga disarankan membentuk Koperasi Perumahan, yang dapat memperoleh bantuan dan bimbingan dari pemerintah, yang kreditnya disalurkan melalui lembaga perkreditan (bank). Adanya perkembangan politik, yaitu dengan adanya Dekrit 5 Juli 1959 yang mengakibatkan perombakan menyeluruh struktur pemerintahan maka hasil Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960 sukar dinilai keberthasilannya.

Dalam Keetapan (TAP) MPRS No. II / MPRS / 1960 perumahan termasuk bidang kesejahteraan rakyat, yang dalam lampiran I bab II dicantumkan :

- a. diusahakan pembangunan rumah yang sehat, nikmat, tahan lama, murah harga dan sewanya, serta memenuhi syarat kesusilaan;

- b. bantuan pembangunan perumahan hendaknya disalurkan melalui jalan yang mudah, misalnya melalui koperasi pembangunan perumahan, Jawatan Perumahan Rakyat, usaha swasta nasional dan lain sebagainya;
- c. dalam masalah perumahan hendaknya keaktifan jangan hanya berupa pemberian kredit melainkan pemerintah membangun rumah-rumah baik untuk disewakan maupun untuk dijual terutama di kawasan industri negara.

5. Program DEPERNAS tahun 1961-1969

Dewan Perancang Nasional (DEPERNAS) menyusun Rancangan Dasar Undang Undang Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun 1961-1969, yang mencantumkan pemikiran tentang Bank Perumahan dan usaha-usahanya baik di kota maupun di desa. Modalnya berasal dari pemerintah Pusat dan saham-saham Perusahaan Negara, Perusahaan Swasta dan Pemerintah Daerah, yang pinjamannya diberikan kepada golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah.

Dalam resolusi MPRS tahun 1963 bab IV mengenai bidang perumahan dirumuskan sebagai berikut :

"Bersamaan dengan mendorong usaha-usaha perluasan pembangunan dan perusahaan perumahan, baik yang diselenggarakan oleh pihak Pemerintah maupun pihak swasta nasional serta atas inisiatif rakyat, supaya mengutamakan pembangunan kompleks perumahan untuk para dosen dan mahasiswa, bangunan-bangunan sekolah dan perumahan buruh dan pegawai serta prajurit-prajurit angkatan bersenjata".

Pembangunan perumahan yang mengutamakan salah satu golongan dalam masya-

rakat, ini pernah juga dialami di Amerika Serikat, seperti yang dikatakan :

"The public housing program has existed since the mid-thirties, however, the intent of the program has changed markedly over the years. Originally it was seen as temporary housing for the "deserving" white "middle class" whose incomes had declined during the depression. By the sixties, public housing had become temporary housing for people being relocated from "slum clearance" projects. By the late sixties, public housing was no longer serving as temporary housing, but had become permanent housing for many low-income nonwhite in our large urban centers. (Burton, Dudley, J., 1979 : 236-237)

Pada tahun 1962 keluar Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perperpu) No. 6 Tahun 1962 yang pokoknya adalah usaha untuk menggairahkan pembangunan perumahan melalui kebebasan membangun rumah dan menetapkan penggunaannya untuk ditempati sendiri, disewakan atau dijual. Perperpu ini sebagai koreksi terhadap masih berlakunya Undang-undang Darurat No. 3 Tahun 1958 yang antara lain mengatur penghunian rumah-rumah yang dibangun melalui sistem Surat Ijin Perumahan oleh Pemerintah Daerah (Kantor Urusan Perumahan).

Sebagai pelaksanaan dari Perperpu No. 6 Tahun 1962 dikeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 17 Tahun 1963 dengan maksud untuk lebih memperlancar usaha-usaha pembangunan perumahan, antara lain, pemberian contoh-contoh rumah yang sehat, nikmat, tahan lama dan memenuhi norma-norma kesustiasan. Memperlancar usaha-usaha pembangunan perumahan, ini sesuai dengan ketentuan pasal 1 (2), yaitu :

Agar pembangunan perumahan dapat berjalan secara teratur Kepala Daerah mengumumkan secara luas rencana pembangunan kota / desa dengan tanah -

tanah yang disediakan guna pembangunan perumahan.

Ketentuan pasal ini adalah mengenai pembangunan yang disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) pada setiap kabupaten/kota kalau disesuaikan dengan UU No. 22 Tahun 1999.

6. Kebijakan pembangunan perumahan setelah tahun 1969 sampai dikeluarkannya Undang Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman

Munculnya Orde Baru dirasakan membawa perubahan dalam banyak bidang tatanan kehidupan bangsa, sosial, politik dan ekonomi. Di bidang perumahan mulai diintensifkan pembangunan perumahan rakyat sehat dan dengan Keputusan Presiden No. 18 tahun 1969 ditetapkan bahwa perumahan menjadi sektor 0/Papan, pembangunan perumahan memakai dasar acuan Surat Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik No. 119 / KPTS / 1973 yaitu Pedoman Penyelenggaraan Pembangunan Perumahan dan Gedung-gedung Negara, kemudian disusul dengan Keputusan Bersama antara Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik dan Menteri Keuangan tanggal 2 Juni 1973 yang isinya :

- a. Model rumah, luas minimum 45 m² dan mempunyai dua (2) kamar tidur;
- b. Rumah murah ditunjang fasilitas-fasilitas lingkungan;
- c. Adanya batasan sewa atau sewa beli maksimum Rp. 6.000,-/per bulan.

Disusul kemudian dengan Surat Keputusan Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal (SK. BKPM) No. 28 Tahun 1974 tentang Pedoman Penanaman Modal Bidang Pembangunan Perumahan, yang antara lain menetapkan :

- a. Adanya perbandingan jumlah bangunan rumah mewah, rumah menengah dan rumah sederhana, yaitu 1:3:6;
- b. Luas lantai rumah sederhana maksimum 70 m²
- c. Mengatur tujuan pembangunan perumahan dalam rangka mewujudkan pemukiman bagi berbagai golongan masyarakat secara berimbang (*mixed community*)
- d. Mengharuskan perusahaan pembangunan perumahan membangun prasarana lingkungan yang setelah jangka waktu tertentu harus diserahkan kepada pemerintah daerah;

Sesuai dengan GBHN 1973, kebijaksanaan bidang perumahan rakyat diarahkan ke :

- a. Usaha memenuhi kebutuhan perumahan yang layak di perkotaan dan di pedesaan;
- b. Arah penyebaran yang lebih merata kegiatan pembangunan di daerah-daerah;
- c. Usaha mengurangi laju perpindahan penduduk ke kota-kota terutama kota besar;
- d. Adanya sistem pembayaran efektif dan efisien dalam usaha merangsang dan membantu pembangunan perumahan serta kepemilikannya dengan melalui sistem Kredit Pemilikan Rumah (KPR) yang dilakukan melalui Bank Tabungan Negara (BTN);
- e. Dengan Keputusan Pemerintah No. 29 Tahun 1974 didirikan Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (Perum PERUMNAS).

Menteri Pekerjaan Umum telah menerbitkan peraturan No. 54 / PRT / 1991 tentang Pedoman Teknik Pembangunan Perumahan Sangat Sederhana yang ketentuan pokoknya adalah bahwa luas kapling tidak boleh kurang dari 54 m² dan tidak boleh lebih dari 200 m².

“Undang-undang Perumahan dan bangunan harus melaksanakan suatu proteksi atas kesehatan dan keamanan dari masyarakat dengan menetapkan suatu ketentuan standar tentang konstruksi dan perawatan dari bangunan tsb, termasuk dalamnya standar minimum atas sanitasi dan perawatan dan lain-lain.” (Pariindungan, A.P.,1997 : 2)

Pembangunan perumahan terus berlanjut sampai PELITA IV tetapi dengan penekanan pembangunan perumahan bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah dengan harga yang dapat dijangkau, sehingga tipe/jenis perumahan diperkecil, yaitu ke tipe 45, 36, 27, 31, 18 dan 15, bahkan tanah tanpa bangunan yang dikenal dengan istilah Kapling Siap Bangun (KSB).

Dalam PELITA V kebijaksanaan pembangunan perumahan terus berlanjut dan tujuan dan sasaran pembangunan jangka panjang, diarahkan ke tiga (3) hal pokok, yaitu :

- a. Setiap keluarga menempati rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat dan teratur;
- b. Terciptanya kawasan pemukiman yang dapat memberi arah dan mendukung pertumbuhan wilayah sekitarnya;
- c. Proses dan dampak pembangunan perumahan dan pemukiman membuka peluang memperluas kesempatan kerja dan menggerakkan kegiatan ekonomi. (Yudokusodo, Siswono., et.al., 1991 : 124).

7. Undang Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman



(LNRI 1992 No. 23, TLN No. 3469)

Dalam Undang Undang (UU) No. 4 Tahun 1992 ditentukan mengenai batasan rumah seperti ditentukan dalam pasal 1.1., yaitu :

Rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga.

sedangkan mengenai perumahan ditentukan dalam pasal 1.2., yaitu :

Perumahan adalah sekelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan.

Dalam pembangunan perumahan, sesuai dengan ketentuan pasal 4 UU No. 4 Tahun 1992 ditentukan :

Penataan perumahan dan permukiman bertujuan untuk :

- a. memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat,
- b. mewujudkan perumahan dan permukiman yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur,
- c. memberi arah pada pertumbuhan wilayah dan persebaran penduduk yang rasional;
- d. menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya, dan bidang-bidang yang lain.

Mengenai siapa yang berhak membangun rumah atau perumahan dikatakan oleh pasal 6 UU No. 4 Tahun 1992, yaitu :

- (1) Kegiatan pembangunan rumah atau perumahan dilakukan oleh pemilik hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (2) Pembangunan rumah atau perumahan oleh bukan pemilik hak atas tanah dapat dilakukan atas persetujuan dari pemilik hak atas tanah dengan suatu perjanjian tertulis

Pasal 7 menentukan :

- (1) Setiap orang atau badan yang membangun rumah atau perumahan wajib :
 - a. mengikuti persyaratan teknis, ekologis, dan administratif;
 - b. melakukan pemantapan lingkungan yang terkena dampak berkenaan dengan rencana pemantauan lingkungan;
 - c. melakukan pengelolaan lingkungan berdasarkan rencana pengelolaan lingkungan.

Pembangunan perumahan dapat dilakukan oleh perorangan, pemilik tanah atau bukan, sesuai ketentuan pasal 6 dan sesuai ketentuan pasal 7 maka terdapat ketentuan pasal 23, yaitu :

Pembangunan perumahan yang dilakukan oleh badan usaha di bidang pembangunan perumahan dilakukan hanya di kawasan siap bangun atau di lingkungan siap bangun yang berdiri sendiri.

Dengan makin sulitnya perekonomian Indonesia maka kebijaksanaan pembangunan perumahanpun terhambat, khususnya pembangunan perumahan bagi golongan yang penghasilannya rendah yang semata-mata mendasarkan pada kredit perbankan, khususnya lewat Bank Tabungan Negara (BTN).

Untuk memenuhi kebutuhan perumahan dalam yang skala besar dikeluarkan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 80 Tahun 1999. Dalam pasal 9 ayat 1 (a) dan (b) serta pasal 9 ayat (2) yaitu ditentukan adanya Kawasan Siap Bangun atau Kasiba dan Lingkungan Siap Bangun atau Lisiba di mana untuk Kasiba sekurang-kurangnya 3.000 unit rumah dan maksimal 10.000 unit rumah dan untuk Lisiba minimal 1.000 unit rumah dan maksimal 3.000 unit rumah dan Lisiba yang berdiri sendiri minimal 1.000 unit dan maksimal 2.000 unit.

Ketentuan pasal 9, yaitu :

- (1) Dalam penyiapan lokasi untuk Kasiba, Pemerintah Daerah harus memperhatikan :
 - a. Jumlah unit rumah yang dapat ditampung dalam 1 (satu) Kasiba sekurang-kurangnya 3.000 (tiga ribu) unit rumah dan sebanyak-banyaknya 10.000 (sepuluh ribu) unit rumah.
 - b. Jumlah unit rumah yang dapat ditampung dalam 1 (satu) Lisiba sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) unit rumah dan sebanyak-banyaknya 3.000 (tiga ribu) unit rumah.
- (2) Dalam penyiapan lokasi untuk Lisiba yang berdiri sendiri Pemerintah Daerah harus memperhatikan bahwa jumlah unit rumah yang harus dapat dibangun sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) unit rumah dan sebanyak-banyaknya 2.000 (dua ribu) unit rumah.

Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa titik beratnya adalah faktor ekonomi, sehingga akan terjadi "*low-cost housing construction would be the top priority of public*

housing policy " (Temple, Frederick T., Temple, Nelle, W., 1980 : 228), dan pula seolah-olah membuat masyarakat tersendiri yang besar, secara sinis dikatakan "*Human society is not a community of ants or termites ..*" (Bartalanffy, Ludwig von, 1972 : 53). Memang rumah adalah kebutuhan primer manusia hidup, dan "... tidak bisa diungkiri, pada awalnya dari aktifitas kehidupan manusia adalah untuk memenuhi kebutuhan fisik ... kebutuhan fisik akan makan, sandang dan papan ..." (Thoha, Miftah, 1990 : 216 -217) kebutuhan fisik (*physiological needs*) yang primer, apabila dilihat dari teori hirarki kebutuhannya Maslow. Kebutuhan inipun seyogyanya dipenuhi secara manusiawi, karena manusia mempunyai motivasi" ... yang dalam arti kesisteman, motivasi terdiri atas tiga unsur yang saling mempengaruhi dan saling bergantung yakni kebutuhan-kebutuhan, perangsang-perangsang dan tujuan-tujuan" (Moekijat, 1990 : 70).

Suatu komunitas, yang besar seperti diharapkan oleh PP 80 Tahun 1999 akan mempunyai ciri tersendiri karena adanya faktor pembentuk budaya (kebudayaan baru), misalnya unsur memenuhi kebutuhan minimum / fisik, sebab "... menurut Branislaw Malinowski ialah karena manusia dihadapi dengan persoalan yang meminta pemecahan serta penyelesaian olehnya. Terutama usaha manusia untuk mempertahankan kehidupannya (= *survive*) mengakibatkan terbentuknya kebudayaan baru." (Susanto, Astrid S., 1985 : 122) misalnya, kebanggaan sebagai "orang komplek atau orang Perum ataupun orang Perumnas", yang akan mempengaruhi antara lain solidaritas sosial. Pembangunan perumahan sebagai salah satu bentuk pembangunan, dan arah yang dikembangkan pembangunan secara umum, adalah :

“...perubahan masyarakat yang teratur terkendali, efektif dan efisien ... yang dalam perspektif global ... sebagai suatu cara pengubahan masyarakat yang terpola dan teratur dimaksudkan untuk meningkatkan peradaban manusia, kualitas hidup manusia, baik kesehatan, intelektualitas, kesejahteraan, maupun kesenangan hidupnya pembangunan lebih merupakan bentuk perubahan masyarakat yang dikehendaki.” (Lili Rasjidi, IB Wyasa Putra, 1993 : 120).

Pembangunan perumahan, seperti bentuk pembangunan yang lain, yang diharapkan adalah membawa perubahan masyarakat, seperti dikatakan di atas, yang diinginkan adalah merupakan perubahan yang positif-legalistik tetapi hasilnya akan bisa sebaliknya apabila tidak didukung faktor lainnya, sebab dikatakan “... *the centre of gravity of legal development lies not in legislation, nor in juristic science, nor in judicial decision, but in society itself.*” (Hunt, Alan, 1978 : 8). Seperti ini pernah terjadi di Jerman, karena tidak adanya “variasi” dan monoton seperti dikatakan “... sumber ‘penyakit’ Kebosanan dan Kriminalitas ...” (Marbun, BN., 1979 : 73). Hal inipun kemungkinan terjadi di Indonesia, yaitu pada perumahan yang dibangun terlalu besar jumlahnya, sebab dengan rumah yang berbentuk sama, bertipe kecil dengan lahan yang relatif sempit, tidak memenuhi syarat kesehatan apalagi ditambah penghuni yang merasa “terpenggirkan atau termarginalisasi”, dan tingkat ekonomi penghuni yang relatif rendah, yang tingkat ekonominya akan makin berbeda tajam dengan yang di luar perumahan atau perumahan yang dibangun swasta. Hal ini akan sangat berpengaruh, khususnya secara psikis, sebab “ ... tingkat pertumbuhan ekonomi yang semakin meningkat akan menyebabkan diferensiasi semakin menajam pula.” (Benveniste, Guy, 1991 : 3).

Perubahan perumahan sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 adalah menjadi otonomi Daerah Kabupaten/Daerah Kota yang bersangkutan, seperti ditentukan pasal

11 (2), yaitu :

Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Pembangunan perumahan adalah termasuk bidang pekerjaan umum, khususnya Cipta Karya, sehingga masuk kewenangan Daerah Kabupaten/Daerah Kota sesuai dengan ketentuan UU No. 22 Tahun 1999, jis. PP No. 8 Tahun 1998 jis. PP No. 8 Tahun 1995 tentang Penyerahan sebagian urusan pemerintah kepada 26 Daerah Tingkat II Percontohan jis. UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang pasal 22 (2) c, yang menentukan :

Koordinasi pelaksanaan urusan perumahan dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I yang selanjutnya dapat pula diserahkan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II

jo. PP No. 6 Tahun 1958 tentang Penyerahan Tugas Umum Perumahan kepada Daerah Tingkat I meskipun ada juga perkecualiannya, misalnya untuk Kota Surabaya yang ternyata berbeda, sebab dijamin oleh peraturan perundang-undangan, baik secara kelembagaan maupun secara prosedural yaitu dengan adanya Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) No. 3 Tahun 2001 tentang Organisasi Dinas Kota Surabaya, pasal 25 (1), yang menentukan :

Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah mempunyai tugas melaksanakan kewenangan Daerah di bidang pengelolaan tanah dan rumah / bangunan milik atau yang dikuasai

Pemerintah Daerah dan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah berasal dari Perusahaan Tanah *De Stats Gemeenteraad van Soerabaya* No. 161 tanggal 25 Nopember 1931, yang terakhir secara struktural sebelum adanya Perda No. 3 Tahun 2001 adalah bernama Dinas Pengelolaan Tanah Daerah sesuai dengan Perda No. 23 Tahun 1997.

D. Kebijakan penataan ruang dan tahapan dalam pembangunan perumahan di kabupaten

1. Kebijakan penataan ruang

Pada setiap pembangunan, Daerah Kabupaten/Kota akan selalu dilibatkan, juga dalam pembangunan perumahan, keterlibatan itu bisa berdasar asas dekonstraksi, desentralisasi, ataupun tugas pembantuan juga karena adanya kebijakan penataan ruang wilayah/daerah.

Penataan ruang wilayah adalah suatu ketentuan yang dirasa sangat penting baik dari pengaturan, kemudahan dan pengawasan, baik secara administratif maupun secara yuridis.

Penataan ruang wilayah adalah sangat penting bagi suatu wilayah, sebab dengan penataan ruang wilayah, dari sesuatu negara, provinsi dan kabupaten maupun kota akan didapat suatu cara yang sangat efektif dan efisien dalam merancang atau menentukan sesuatu yang berhubungan dengan perencanaan wilayah yang bersangkutan.

Adanya pengaturan tata ruang wilayah maka akan didapat ruang atau kawasan yang cocok bagi suatu keperluan tertentu yang disesuaikan dengan, khu -

susunya keadaan tanah, bentuk dan struktur bagi suatu keperluan yang tertentu.

Keuntungan penataan ruang adalah antara lain untuk mendapatkan tanah yang sesuai dengan lingkungan yang diinginkan, atau kalau buatan maka kawasan yang dibangun akan sesuai dengan yang diinginkan.

Penataan ruang wilayah, dari segi peraturan perundang-undangan pada jaman Indonesia dimulai dengan dikeluarkannya peraturan atau Ordonansi Pembentukan Kota (*Stadsvormings Ordonnantie*) pada tahun 1948.

Dalam *Stadsvormings Ordonnantie (SVO)* S. 1948-168 pembangunan kota dibedakan dalam 5 lingkungan, sesuai dengan ketentuan pasal 3 (1), kelima lingkungan itu ialah, seperti disebutkan dalam pasal 1, yaitu :

- a. Lingkungan utama lapangan : daerah yang disediakan untuk kepentingan umum tanpa adanya bangunan, seperti taman-taman, makam-kuburan, lapangan olahraga dan sebagainya.
- b. Lingkungan utama lalu-lintas : daerah yang disediakan untuk jalur lalu-lintas dan sarana lalu-lintas lainnya di darat.
- c. Lingkungan utama air dan saluran-saluran : daerah yang disediakan untuk jalan air yang alamiah, dan yang buatan atau daerah untuk menyimpan air, demikian pula untuk penempatan saluran-saluran dan tempat-tempat pembuangan sampah.
- d. Lingkungan utama agraria dan alam : daerah yang tidak ditunjuk, baik untuk suatu tujuan yang dimaksud dalam pengertian salah satu lingkungan-lingkungan utama lain, ataupun yang nyata-nyata tidak ditunjuk sebagai

daerah tujuan yang ditentukan.

- e.. Lingkungan peruntukkan (*bestemmingskring*): tiap daerah, bagian dari suatu lingkungan utama, untuk mana telah diberikan suatu peruntukan lebih lanjut yang tertentu.

Dengan berlakunya UU No. 24 Tahun 1992, maka *Stadsvormings Ordonnantie* 1948 dicabut seesuai dengan ketentuan pasal 31 yaitu :

Dengan berlakunya Undang Undang ini, maka Ordonansi Pembentukan Kota (*Stadsvormings Ordonnantie Staatsblad* Tahun 1948 Nomor 168, Keputusan Letnan Gubernur Jenderal tanggal 23 Juli 1948 no. 13) dinyatakan tidak berlaku.

Berlakunya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang baru yaitu Undang Undang No. 22 Tahun 1999, maka terdapat beberapa ketentuan tentang Kabupaten, baik mengenai pemberlakuan suatu aturan yang dibuat kabupaten maupun ketentuan lain yang harus ditaati, meskipun pemberlakuan undang-undang ini membiingungkan dan saling bertentangan satu sama lain atau karena peraturan yang melandasinya belum dibuat, hal ini bermula dari ketentuan pasal 11 (2) UU No. 22 Tahun 1999 yang menentukan :

Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah kabupaten dan Daerah kota meliputi pekerjaan umum, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanamana modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Ketentuan ini berkaitan dengan hak Kabupaten dalam menetapkan peraturan dae -

rah untuk melaksanakan hak dan kewajibannya.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam arti kebijakan publik, dalam rangka otonomi, akan dibuat lewat Peraturan Daerah (Perda) sebab *"Public policy is a complex phenomenon consisting of numerous decision made by numerous individuals and organizations"* (Howlett, Michael Patrick, Ramesh, M., 1995 :7 7) dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan ketentuan pasal 69, 70, 72 dan 73 UU No. 22 Tahun 1999 yang isinya :

Pasal 69 :

Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ketentuan ini adalah untuk mendasari hak dan kewajiban daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan juga ketentuan pasal 70.

Pasal 70 :

Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 72 :

- (1) Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, Kepala Daerah menetapkan Keputusan Kepala Daerah.
- (2) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak boleh bertentangan de -

ngan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 73 :

- (1) Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah dapat dibatalkan sesuai dengan ketentuan Menteri dalam Negeri dan Otonomi Daerah atas nama Presiden sesuai dengan ketentuan pasal 10 Peraturan Pemerintah (PP) No. 20 Tahun 2001 LNRI tahun 2001 No. 41, TLNRI No. 4090 jo. pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999, yang isinya menentukan :

- (1) Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah atas nama Presiden menerbitkan Keputusan Pembatalan terhadap Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang-undangan lainnya.
- (2) Gubernur selaku wakil Pemerintah menerbitkan Keputusan Pembatalan Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah Kabupaten dan Kota, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dan Kota sesuai kewenangan yang ditimpahkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (2).

(3) Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota yang tidak dapat menerima Keputusan Pembatalan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi oleh Pemerintah dapat mengajukan keberatan kepada Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.

(4) Daerah Kabupaten/Kota yang tidak dapat menerima Keputusan Pembatalan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur sesuai kewenangan yang ditimpahkan kepadanya dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah di Daerah.

sedang ketentuan pasal 114 UU No. 22 Tahun 1999 adalah :

- (1) Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.
- (2) Keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan kepada Daerah yang bersangkutan dengan menyebutkan alasan-alasannya.
- (3) Selambat-lambatnya satu minggu setelah keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tersebut dibatalkan polak -

sanaannya.

- (4) Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukan kepada Pemerintah.

Ditentukan pula, oleh Undang Undang No. 22 Tahun 1999 di mana Daerah Tingkat I secara hirarkis bukanlah atasan Daerah Tingkat II, sebagaimana ditentukan dalam pasal 4 (2), yaitu :

Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.

Dalam penjelasan pasal 4 (2) dinyatakan :

Yang dimaksud dengan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain adalah bahwa Daerah Provinsi tidak membawahkan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerjasama, dan/atau kemitraan dengan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam kedudukan masing-masing sebagai Daerah Otonom. Sementara itu dalam kedudukan sebagai Wilayah Administrasi, Gubernur selaku Wakil Pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Ketentuan pasal 4 (2) ini menimbulkan kerancuan penafsiran, dan terjadi misalnya di Daerah Istimewa Yogyakarta, beberapa Kabupaten menafsirkan "bebas hirarki" sebagai bebas dalam arti sepenuhnya, koordinasipun tidak, dikarenakan :

- a. Kekuasaan dan kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak tergantung Gubernur maupun Provinsi, sehingga dalam daerahnya bebas samasekali, sehingga sangat rentan, tanpa kendali, seperti dikatakan "...*decentralization appears parochial and separatist, it threatens the unity of the general will. It reinforces narrow, sectional interest... have experienced political instability after a period of active local government.*" (Smith, Brian C., 1985 : 5-24)
- b. Daerah kabupaten atau daerah kota akan menafsirkan secara harfiah karena untuk keuntungannya sendiri hak maupun kewenangnya sehingga melupakan pengertian koordinasi seperti dikeluhkan oleh Kepala Biro Hukum Provinsi DI Yogyakarta, Ignatius Muljanto, SH yaitu "... kabupaten bertindak tanpa koordinasi dengan Tingkat I, sayangnya Pusat juga menjerima." (Wawancara 14 Juli 2001) meskipun juga telah diingatkan bahwa "Kebebasan dan kemandirian berbeda dengan kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independency*)." (Hadjon, Philipus M., 1997 : 1)

Pembangunan perumahan, dengan berlakunya Undang Undang No. 22 Tahun 1999 maka menjadi wewenang Daerah Kabupaten atau Daerah Kota yang bersifat otonom.

Wewenang kabupaten dalam pembangunan perumahan meliputi bidang perencanaan tata ruang wilayah, perencanaan lahan yang berkaitan dengan pembangunan perumahan dengan memperhatikan tata guna lingkungan. Setelah ada pertimbangan ekonomi, sosial dan budaya serta penyediaan lahan, maka kabupaten mengeluarkan Ijin Prinsip, ijin peruntukan lahan dan Ijin Mendirikan Bangunan. Di dalam perolehan ijin pembangunan perumahan ditentukan penyediaan sarana dan pra -

sarana dan fasilitas umum barulah pembangunan perumahan dapat dilakukan.

Ketentuan pasal 11 (2) UU No. 22 Tahun 1999 tentang kewenangan daerah otonom harus dilaksanakan dengan suatu pengakuan, sesuai dengan ketentuan Keputusan Presiden (Keppres) No. 5 Tahun 2001 tanggal 12 Januari 2001 tentang Keputusan Presiden tentang Pelaksanaan Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota, yang isinya :

PERTAMA :

Menugaskan kepada Menteri Dalam negeri dan Otonomi Daerah untuk melaksanakan pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota.

KEDUA :

Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota dilaksanakan setelah terlebih dahulu dilakukan verifikasi terhadap Daftar Kewenangan Kabupaten/Kota yang disampaikan Daerah.

KETIGA :

Terhadap pelaksanaan tugasnya, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melaporkan kepada Presiden.

KEEMPAT :

Keputusan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Dalam pembangunan perumahan yang menyangkut perencanaan perkotaan, pertanahan, dan bidang pertanahan menjadi milik kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan di atas, sehingga dibentuklah Dinas Pertanahan sesuai dengan ketentuan tentang pembentukan organisasi perangkat daerah dalam suatu Perda, yang mendasarkan pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 84 Tahun 2000 tentang Pedoman

Organisasi Perangkat Daerah, LNRI 2000 No. 203, TLNRI No. 4023 yang dalam pasal 2 nya menentukan :

- (1) Organisasi Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan
 - a. kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh daerah;
 - b. karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah;
 - c. kemampuan keuangan daerah;
 - d. ketersediaan sumber daya aparatur;
 - e. pengembangan pola kerjasama antara Daerah dan/atau dengan pihak ketiga.
- (2) Organisasi Perangkat Daerah dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah ini.
- (3) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas pokok, fungsi dan struktur organisasi perangkat daerah.
- (4) Penjabaran tugas pokok dan fungsi perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

PP No. 84 Tahun 2000 dibatasi oleh PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, LNRI 2000 No. 54, TLNRI No. 3952 yang lebih dimenangkan dari ketentuan pasal 11 (2) UU No. 22 Tahun 1999 tentang adanya kewenangan wajib daerah otonom, sehingga yang ada adalah mengauot "teori residu", sesuai dengan ketentuan pasal 7 nya, yaitu :

Pemerintah berwenang mengambil tindakan administratif terhadap Daerah Otonom dalam hal terjadi ketalaian dan/atau pelanggaran atas penegakkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

dan juga harus memperhatikan Surat Edaran (SE) Mendagri dan Otda No. 118/1500/PUMDA tanggal 22 September 2000 tentang Penataan Kewenangan dan Kelembagaan dan SE Mendagri No. 061/729/TJ tanggal 21 Maret 2001 tentang Penataan Perangkat Daerah, sedangkan pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintah Daerah harus dilaporkan ke Presiden lewat Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah sesuai ketentuan pasal 2 ayat (1) dan (2) PP No. 56 Tahun 2001 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, LNRI 2001 No. 100, TLNRI No. 4124, yang isinya ialah :

- (1) Gubernur, Bupati, dan Walikota wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.
- (2) Khusus laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tembusannya disampaikan kepada Gubernur.

Sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang disebutkan di atas maka kabupaten-kabupaten telah membuat perangkat daerah termasuk dinas-dinas yang ada pada susunan organisasi daerah yaitu Kabupaten (Kab.)Bandung Perda No. 7 Tahun 2001, Lembaran Daerah (LD) No. 6, Seri (S.) D., Kab. Sleman Perda No. 12 Tahun 2000, LD. No. 12 S. D., Kab. Banyumas No. 23 Tahun 2000 LD. 36 S.D di

mana semua mencantumkan Dinas Pertanahan sebagai dinas daerah. Kenyataannya Badan Pertanahan Nasional sebagai instansi Pusat tetap ada sehingga timbul kerancuan, sehingga Bupati Banyumas menanyakan hal ini ke Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan surat tertanggal 17 Maret 2001 No. 127 perihal Permohonan Peninjauan Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2001 tentang pelaksanaan Otonomi Daerah. Isi surat dalam garis besarnya adalah :

- a. Sesuai ketentuan pasal 11 UU No. 22 Tahun 1999 tentang kewenangan wajib daerah, bidang pertanahan menjadi wewenang Daerah;
- b. Berdasar kewenangan tersebut Kab. Banyumas telah menetapkan Perda No. 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tatakerja Dinas Daerah yang di dalamnya juga mengatur tentang kelembagaan Dinas Pertanahan Kab. Banyumas sejak 18 Januari 2001 dan sudah operasional sebagai perangkat Daerah;
- c. Dengan adanya Keputusan Presiden (Keppres) No. 10 Tahun 2001 maka menimbulkan kerancuan wewenang karena adanya dua (2) produk hukum yang kontradiktif tentang UU No. 22 Tahun 1999 sehingga menyulitkan pelaksanaannya di daerah;

Mohon ada peninjauan Keppres tersebut, dengan pertimbangan :

- a. Dalam teknis penyelenggaraan kewenangan di lapangan sifatnya sangat kompleks dan rentan terhadap munculnya permasalahan - permasalahan di masyarakat dan perlu upaya penanganan yang cepat dan tepat;
- b. Agar tidak timbul keresahan bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Dinas Per-

tanahan yang dapat berakibat menurunnya motivasi dan gairah kerjanya.

Dalam Keppres No.10 tahun 2001 yang mulai berlaku pada tanggal 17 Januari 2001, yang disampaikan oleh Mendagri dan Otonomi Daerah selaku Kepala Badan Pertanahan Nasional tertanggal 23 Januari 2001 No. 110-201-KBPN perihal Penyampaian Keppres No, 10 Tahun 2001, isinya adalah :

Dalam konsiderans menimbang :

- a. Diakui pelaksanaan, pelayanan di bidang pertanahan adalah wewenang Daerah;
- b. Sebelum adanya peraturan yang baru atas dasar kewenangan yang ada pada daerah maka peraturan yang ada tetap berlaku;
- c. Dengan alasan pertimbangan pada huruf a dan b maka dikeluarkan Keppres ini;

Dalam konsiderans mengingat, disebutkan ketentuan pasal 4 (1) UUD 1945, Tap. MPR No. III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (L.N. 1960 No. 104 T.L.N. No. 2043) UU No. 22 Tahun 1999 (L.N. 1999 No. 60, T.L.N. 1839), PP No. 25 Tahun 2000 tentang kewenangan Pemerintah dan kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom (L.N. 2000 No. 54 T.L.N. 3952)., Keppres No. 355 Tahun 2000 tentang Kabinet Persatuan, Keppres No. 95 Tahun 2000 tentang Badan Pertanahan Nasional, Keppres No. 166 Tahun 2000 tentang kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi dan tata kerja lembaga pemerintah non departemen.

Isi/penetapannya adalah :

Pasal 1:

Sebelum ditetapkan peraturan yang baru berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang kewenangan Pemerintah dan kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan, berlaku Peraturan, Keputusan, Instruksi, dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang telah ada.

Pasal 2 :

Keputusan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Apabila dirumut lebih lanjut sebetulnya tidak perlu ada permohonan peninjauan Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2001 itu, tetapi memang dapat dimengerti apabila yang ditanyakan adalah pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 itu sendiri, dengan memohon peninjauan terlihat kepentingan subyektifitas daerah mengedepan sebab UU tersebut belum secara jelas memberi pengertian yang tepat tentang wewenang Daerah, dikarenakan :

a. Sesuai dengan ketentuan pasal 33 (2) dan(3) UUD 1945 mengatakan :

(1) ...

(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;

(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Sehingga dimungkinkan nantinya tidak hanya masalah pertanahan saja yang menjadi milik negara atau urusan pusat, tetapi juga sesuai dengan ketentuan pasal

33 (2) UUD 1945, apabila ada peninjauan kembali berlakunya UU No 22 Tahun 1999.

b. Daerah bukanlah negara dalam suatu negara kesatuan, penjelasan pasal 18 yaitu “...suatu *eenheidsstaat* maka Indonesia tak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga”.

c. Kedaulatan penuh (*full sovereignty*) hanya dipunyai oleh negara dalam negara kesatuan (*unitary state*), tanah merupakan lambang kedaulatan (sebagai bagian wilayah negara) sehingga “... *sovereignty is indivisible*.” (Oppenbeim, L., 1961 : 121)

Otonomi daerah bukanlah suatu kemerdekaan tetapi adalah suatu kemandirian yang bebas, tetapi bukan dalam arti bebas sebebannya melainkan tetap terikat dalam suatu negara, misalnya negara kesatuan Indonesia, hal ini seperti yang dikatakan “Kebebasan dan kemandirian berbeda dengan kemerdekaan (*onafhankelijkhed, independency*).” (Hadjon, Philipus M., 1997 : 1)

Pembangunan perumahan yang menyangkut manusia, tanah, juga menyangkut rencana tata ruang dan penggunaan tanah, meskipun dapat dikatakan untuk kepentingan umum, orang banyak apalagi jika dihubungkan dengan sarana dan prasarannya misalnya jalan sebagai sarana transportasi, yang harus dibuat agar tidak terisolir dengan dunia luar dan mempunyai juga jalur komunikasi antar warga dan warga dengan warga di luar perumahan ataupun adanya “*open space*”, adanya taman sebagai ‘paru-paru kota’ yang memungkinkan udara akan lebih sehat. “Taman kota akan juga berfungsi” sebagai “ruang publik (*public space*), tempat para warga melakukan kontak

sosial.” (Budihardjo, Eko., 1997 : 29)

Pembangunan perumahan sesuai dengan ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 yaitu dengan otonominya yang ada pada Kabupaten tetap harus mengacu kepada kebijaksanaan nasional (*national public policy*), sebab rencana tata ruang sesuai dengan ketentuan UU No. 24 Tahun 1992 sistemnya adalah “*top-down*”, Kabupaten haknya adalah residu Pusat dan Provinsi.

Perbedaan antara pembangunan perumahan dan perencanaan tata ruang adalah, apabila pembangunan perumahan, karena adanya otonomi, dimulai dari kabupaten baru ke tingkat yang lebih di atasnya, sehingga sistemnya adalah dari bawah ke atas atau *bottom-up* sedangkan RTRW dimulai dari tingkat nasional ke tingkat yang lebih bawah atau *top-down*. Hal ini sebetulnya tidak menjadi masalah dalam arti dapat dipecahkan sejauh saling adanya pengertian, asal ada pengertian yang mendalam sebagai bagian suatu negara kesatuan, sehingga ungkapan “Setiap tindakan adalah sesuai dengan sikap, fungsi dan kepentingan” harus ditanggalkan dahulu, demi negara kesatuan.

Dalam pembangunan perumahan, yang merupakan kebutuhan primer manusia hidup, harus memperhitungkan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan dalam kepemilikannya sebagai salah satu mata rantai pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*), dikatakan “*property was divided according agreements, explicit or implied by occupation.*” (Dukeminier, Jesse., and Krier, James, E., 1988 : 134). ‘*Agreements*’ di sini harus diartikan dalam hubungannya dengan pembangunan yang berkelanjutan, di samping pangan dan sandang, sehingga dikatakan “Pembangunan di bidang perumahan yang tidak memperhatikan daya tampung lahan lahan akan

merugikan". (Kompas, 3 April 1997) sehingga memaksa yang mempunyai kewenangan di pembangunan perumahan membuat kebijakan-kebijakan seperti dikatakan "... birokrasi (perkotaan) bukan sekedar pelaksana kebijakan tetapi juga sebagai pembuat kebijakan ...". (Surbakti, Ramlan., 1996 : 15)

Pembuatan kebijakan yang dimaksud adalah cara atau bagaimana menyelesaikan suatu permasalahan yang dihadapi tanpa melanggar norma maupun peraturan perundang-undangan yang ada. Sesuai dengan tugas pembuat kebijakan sebagai administrator negara (publik) karena administrator tadi memang bekerja untuk kepentingan rakyat (publik), seperti dikatakan : *"Public policy is whatever governments choose to do or not to do"*. (Dye, Thomas. R., 1972 : 1) Kabupaten sebagai bentuk administrator publik (yang otonom sesuai dengan pengertian UU No. 22 Tahun 1999) pun harus memperhatikan kebijakan tingkat atasnya, yaitu negara, meskipun otonomi tetapi tetap merupakan bagian dari negara yang tak terpisahkan, sesuai dengan ketentuan pasal 18 UUD 1945.

Sifat norma selalu bertambah sebagai cara untuk menuju suatu keadilan karena seperti dikatakan Raz yaitu *"The norm which contributes to the creation of another norm is part of the its justification."* (Raz, Joseph, 1980 : 131). Suatu kebijakan mungkin juga akan melahirkan kebijakan yang lain, hal ini akan tetap ditolerir sejauh tidak melanggar norma peraturan perundang-undangan atau kepatutan yang ada, begitu juga pembangunan perumahan yang menyangkut hidup orang banyak perlu adanya kebijakan bantuan maupun fasilitas yang memadai, sebab tidak semuanya mempunyai tingkat ekonomi yang sama ataupun memadai. Sesuai dengan kebijakan negara dalam

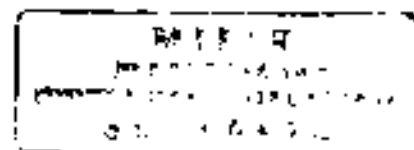
pembangunan perumahan yang dikategorikan pada "*substantive* atau *procedural policies*", sesuai dengan Keputusan Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal (SK.BKPM) No. 28 Tahun 1974 jls.SKB Menteri PU dan Tenaga Listrik dan Menteri Keuangan tgl. 2 Juni 1973 ja. SK Menteri PU dan Tenaga Listrik No. 119/KPTS/1973.

Pembangunan perumahan, yang menyangkut tata ruang dan tata guna tanah, adalah ciri pokok perencanaan pembangunan daerah yang cukup penting, seperti dikatakan oleh :

"Perencanaan tata ruang dan tata guna tanah merupakan dari pokok perencanaan pembangunan daerah yang cukup penting, di mana harus dijaman agar supaya seluruh bidang tanah yang ada dalam suatu daerah dimanfaatkan sebaik mungkin guna mencapai tujuan yang membawa faedah optimal bagi penduduk yang tinggal dan hidup dalam batas daerah tersebut ... akhir dari suatu tata guna tanah ialah agar tanah-tanah pertanian, hutan dan suaka alam, perdagangan, tempat tinggal dan rekreasi, prasarana transportasi, sarana komunikasi, sarana sosial dan lain sebagainya, dapat ditempatkan pada lokasi dan posisi yang cukup optimal dan fungsional dalam kaitan satu sama lain." (Syafudin, Ateng., 1993 : 50-51)

Suatu pembangunan khususnya pembangunan perumahan, seperti diterangkan di atas adalah memprioritaskan perencanaan tata ruang lebih dahulu, karena dengan perencanaan tata ruang (dan tata wilayah) akan dapat dipertimbangkan antara lain, penyebaran penduduk, keadaan topografi daerah tersebut, kondisi tanah dan air, klasifikasi maupun jenis tanahnya dan lain sebagainya sehingga dapat diambil suatu keputusan tentang penggunaan tanah yang bersangkutan.

Dikatakan "Ciri ke empat dari perencanaan pembangunan daerah adalah keharusan untuk menampung kenyataan dan menjawab tantangan akan adanya kaitan hubungan antara sektor yang satu dengan sektor lainnya." (Syafudin, Ateng., 1993 : 53), sehingga dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 maka daerah Kabupaten



/Kota seharusnya tidak hanya mempertimbangkan kepentingan wilayahnya sendiri tetapi harus juga memperhitungkan wilayah Kabupaten/Kota sekitar sehingga tidak berdampak negatif terhadap kelangsungan hidup Kabupaten/Kota tetangga. Pembangunan yang diinginkan adalah pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). UU No. 22 Tahun 1999 telah memberikan jalan keluar hal ini, yaitu dengan ketentuan pasal 87, 88 dan 89 :

Pasal 87 :

- (1) Beberapa Daerah dapat mengadakan kerjasama antar Daerah yang diatur dengan keputusan bersama.
- (2) Daerah dapat membentuk Badan Kerjasama antar Daerah.
- (3) Daerah dapat mengadakan kerjasama dengan badan lain yang diatur dengan keputusan bersama.
- (4) Keputusan bersama dan/atau badan kerjasama, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) yang membebani masyarakat dan Daerah harus mendapatkan persetujuan DPRD masing-masing.

Pasal 88 :

- (1) Daerah dapat mengadakan kerjasama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan di luar negeri, yang diatur dengan keputusan bersama, kecuali menyangkut kewenangan Pemerintah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7.
- (2) Tata cara, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah.

Pasal 89 :

- (1) Perselisihan antar Daerah diselesaikan oleh Pemerintah secara musyawarah.

(2) Apabila dalam penyelesaian perselisihan antar Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdapat salah satu pihak yang tidak menerima keputusan Pemerintah, pihak tersebut dapat mengajukan penyelesaian kepada Mahkamah Agung.

Sifat otonomi yang luas, dan apabila dengan sifat tersebut akan membahayakan keutuhan negara atau menimbulkan perselisihan ada upaya pencegahan melalui Pasal 113 dan 114 sebab pembangunan daerah tidak bisa lepas dari pembangunan secara nasional dalam suatu negara kesatuan (yang demokratis).

"Pembangunan nasional menurut Katz dirumuskan sebagai perubahan yang terencana dari situasi nasional yang satu ke situasi nasional yang lain yang dinilai lebih tinggi. ... tujuan pembangunan menurut Gant ada dua tahap : Tahap pertama, pada hakikatnya pembangunan bertujuan untuk menghapuskan kemiskinan ... , maka tahap kedua adalah menciptakan kesempatan-kesempatan bagi warganya untuk hidup bahagia dan terpenuhi segala kebutuhannya." (Syamsi, Ibnu, 1986 : 3-5)

Pembangunan perumahan, terutama yang dilakukan oleh Perum Perumnas, berlokasi di desa dan tindakan Perum Perumnas itu "... secara ekonomis dikatakan rasional ... merupakan cara atau jalan yang paling murah untuk mencapai suatu hasil, ...". (Haryatmoko, J., 1986 :25), dan pula karena dianutnya konsep pembangunan pada pusat kemiskinan karena "Penduduk yang miskin sebagian besar berada di desa-desa, sehingga dapat dikatakan bahwa pusat kemiskinan berada di desa. Konsep pembangunan pada pusat kemiskinan, berarti bahwa pembangunan harus dimulai dari desa." (Syamsi, Ibnu, 1986 : 15). Hal ini berbeda dengan pembangunan yang dilakukan oleh pengembang perumahan swasta, yaitu biasanya mereka melakukan pembangunan perumahan yang ada di kota atau pinggir kota, yang diharapkan

secepatnya menjadi bagian kota karena orientasi perusahaan adalah keuntungan/*profit making and profit oriented*.

Pembangunan perumahan adalah berkaitan Perencanaan Tata Ruang dan Tata Wilayah Kabupaten/Kota sekaligus berkaitan dengan pembangunan kota, sebagai upaya untuk mengatur pertumbuhan secara rasional atau memodernisir hal-hal yang berkaitan dengan pertumbuhan kota, dikatakan :

"Modernization is a phenomenon found in every area, so is the growth of cities leading to the more rational use of resources, to increased efficiencies in production of goods and services, and to increased spatial interaction has been associated with urbanization, that is, with the growth of cities and the roles that cities have played in given societies ... modern city lies within a network of world-wide inter-connections, within which different cities tend to play rather specialized roles ... a. India, Japan, Pakistan, Indonesia - are very large and that even low rates of urbanization mean large numbers of urbanization. ..." (Ginsburg, Norton, 1968 : 124-145).

Tugas pemerintah, yang disalin Zamzuri dari buku Mac Iver, membagi tugas pemerintah dalam tiga bidang yaitu *" ... cultural function, general welfare function dan economic control function."* (Zamzuri, 1981 : 11). Dalam pembangunan ekonomi di negara yang sedang dalam masa transisi, yaitu *" .. from a traditional, preindustrial economy to modern, ... can be divided conveniently into three major groups : (1) creating the physical and social foundations for development; (2) over-all planning and integration of development; and (3) bringing about larger and more efficient production and distribution of goods and services."* (Stanley, Eugene., 1968 : 326)

Perencanaan perkotaan dalam suatu negara/daerah yang menyangkut perencanaan tata ruang dan tata wilayah, yang dalam istilah Eugene Stanley *" ... creating the physical and social foundations of development."* Adalah rasional dan

tepat, apalagi seperti di Indonesia, yang faktor-faktor sosial termasuk adat istiadat masih sangat menonjol, sehingga diperlukan *"social foundations of development"*, misalnya adanya kebiasaan menjemur pakaian (dan pakaian dalam) di halaman muka rumah, karena di perumahan lahannya 'relatif' sempit dan secara estetika tidak 'menyenangkan' atau 'merusak' pandangan. Dengan perencanaan tata ruang akan didapatkan suatu wilayah yang tepat bagi suatu kegiatan tertentu, entah berujud sentra perumahan, sentra ekonomi, sentra industri dan lain sebagainya yang sesuai.

Dalam pembangunan perumahan yang tidak teratur maka akan didapati suatu keadaan, yaitu :

"... daerah penurunan kualitas lingkungan permukiman yang terus menerus dan makin lama makin hebat. Penyebabnya ... karena adanya intrusi fungsi yang berasal dari zona pertama (Daerah Pusat Kegiatan/DPK atau *Central Business District*, pen.) sehingga perbaruan permukiman dengan bangunan bukan untuk permukiman seperti gudang kantor dan lain-lain sangat mempercepat terjadinya deteriorasi lingkungan permukiman. Perdagangan dan industri ringan dari zona 1 (Daerah Pusat Kegiatan/DPK atau *Central Business District*, pen.), banyak menyaplok daerah permukiman. Penyekatan rumah yang ada menjadi lebih banyak kamar dengan maksud menampung *"bridgeheader"* (teori J. Turner, 1970 tentang *residential mobility*) merupakan gejala yang dapat diamati." (Yunus, Hadi Sabari., 2000 : 10).

Hal seperti ini, misalnya terjadi di Kebayoran Baru, Jakarta, dengan adanya pusat perdagangan Blok M, terjadilah intrusi fungsi baru yaitu perdagangan, sehingga banyak perumahan berubah fungsi menjadi toko, kantor dan lain sebagainya yang bersifat mendukung intrusi baru, sehingga diperlukan pencegahannya, sebab :

"... intrusi fungsi-fungsi dari zona I mengakibatkan terbentuknya *"slums area"* (daerah permukiman kumuh) yang semakin cepat dan biasanya berasosiasi dengan *"areas of poverty, degradation and crime."* Di samping menjalarnya *"bridgeheaders"* ke zona ini nampak pula *"outflow"* dari penduduk yang sudah mampu ekonominya (*consolidator*) atau yang tidak puas dengan kondisi lingkungan ke luar daerah (lihat tesis John Turner, 1970)." (Yunus, Hadi Sabari., 2000 : 10)

Hal di atas terjadi juga di perumahan yang dibangun Perum Perumnas misalnya di Perum Teluk di Kab.Banyuwangi, Perum Condongcatur di Kab.Sleman, meskipun jumlah rumahnya baru sekitar 1600 unit dan yang paling nyata adalah kasus di Karawaci di Kab.Tangerang dengan perumahan sekitar 9000 unit lebih (Perumnas I s/d IV yang letaknya bersambungan)

Pembangunan perumahan yang dilaksanakan oleh pengembang perumahan swasta, biasanya mempunyai pangsa pasar golongan menengah ke atas atau yang secara ekonomis lebih baik, sedangkan yang dibangun Perum Perumnas (atau badan-badan sosial yang lain) pangsa pasarnya adalah menengah ke bawah dan jumlah unitnya relatif banyak dan beristem kopel, untuk menekan harga, karena memang untuk membantu golongan yang pendapatannya kurang, meskipun secara tidak disadari akan membuat atau, mendorong terjadinya urbanisasi yang semakin besar. Biasanya mereka datang ke kota untuk mencari nafkah dan apabila ada faktor pendorong positif yang lain, misal mudah mencari kerja atau lebih memungkinkan untuk berkembang, maka keluarganya atau keluarga yang lain, akan mengikutinya, sebab :

a. *Push factors* untuk meninggalkan desa :

- 1) Sebagai akibat perkembangan penduduk yang sangat pesat sedangkan luasnya tanah di desa sangat terbatas sekali, tambahan pula dengan mulai diterapkannya mekanisme sehingga lapangan kerja di desa menjadi sempit ... terutama golongan mudanya, terpaksa mencari kerja di luar lapangan pertanian ...
- 2) Karena pelbagai sebab, maka upah dari buruh tani lebih rendah dari buruh industri. Juga syarat-syarat kerja lainnya dan perawatan sosial pada umumnya di kota lebih baik.
- 3) Naiknya kemampuan membaca dan menulis dan bertambahnya hubungan antara kota dan desa, telah mempengaruhi keinginan penduduk untuk meninggalkan desanya.

b. *Push factors* untuk pindah ke kota :

- 1) Kesempatan untuk bekerja lebih luas, pekerjaan lebih teratur dan upah lebih

- baik.
- 2) Lebih banyak kesempatan untuk maju (diferensiasi pekerjaan dan pendidikan dalam segala bidang).
 - 3) Bagi kaum wanita dan gadis, maka terutama kemungkinan-kemungkinan untuk mendapatkan barang-barang *lux* : pakaian bagus ..., merupakan hal-hal yang atraktif.
 - 4) Terdapatnya macam-macam kesempatan untuk rekreasi : bioskop, ...
 - 5) *Last but not least* tersedianya pelbagai fasilitas (*gemakken*) seperti : air leding, penerangan listrik, rumah sakit- rumah sakit, apotek-apotek dan fasilitas kesehatan lainnya. (Roosadijo, Marmín Martin, 1980 : 7-8)

2. Tahapan dalam pembangunan perumahan di kabupaten

Pembangunan perumahan yang dilaksanakan oleh pengembang perumahan atau *developer* dilaksanakan melalui beberapa tahapan, yang dimulai dari permohonan untuk membangun perumahan berupa legalitas perijinan dari pemerintah sampai kepada pembangunan perumahan itu sendiri, meskipun selalu ada kewajiban pengawasan oleh pemerintah setempat, karena menyangkut kepentingan umum.

Pemerintah Kabupaten, sejauh mengenai wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku ataupun sampai kepada Pemerintah Provinsi, apabila diharuskan oleh peraturan perundang-undangan, misalnya ijin pemberian hak karena menyangkut luasnya tanah, atau lokasi tempat pembangunan perumahan menyangkut 2 atau lebih kabupaten maka mau tidak mau pemerintah provinsi harus dilibatkan, sesuai dengan ketentuan pasal 9, yaitu :

- (1) kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.
- (2) Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

(3) Kewenangan Provinsi sebagai wilayah administratif mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang ditimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintahan.

Dalam pembangunan perumahan, tahapan yang harus dilalui sebelum terjadinya pembangunan perumahan secara fisik, ialah beberapa ijin, sebab fungsi ijin, dengan mengutip pendapat Sjachran Basah dalam makalahnya "Pencabutan izin salah satu sanksi hukum administrasi", dalam penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan di Fakultas Hukum UNAIR, Surabaya, Januari 1995 adalah secara umum " ... melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkreto, maka keputusan tata usaha negara yang memperkenankan putusan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*) ... izin adalah menyelenggarakan peraturan dalam hal konkreto, ...", secara umum adalah:

a. Persetujuan Prinsip,

Persetujuan Prinsip ini berasal dari Bupati/Walikota setempat, tempat akan diadakannya pembangunan perumahan;

Persetujuan Prinsip, ini memuat persyaratan dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemohon pembangunan perumahan atau *developer/pengembang*.

Dalam Persetujuan Prinsip ini juga mencantumkan jumlah luas tanah yang akan dibangun dan rencana *tapak/site plan/block plan* yang harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Bupati/Walikota melalui Bappeda dan Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya Kabupaten/Daerah Kota dan merupakan suatu rencana yang terpadu dengan lingkungan sekitarnya untuk menciptakan lingkungan

yang lebih baik dimasa mendatang.

Setelah diperolehnya Persetujuan Prinsip diharapkan mengajukan ijin-ijin lain yang diperlukan dalam suatu tenggang waktu yang ditentukan oleh Daerah, karena dalam Persetujuan Prinsip memuat tenggang waktu berlakunya persetujuan.

b. Ijin Lokasi

Berasal dari Kantor Badan Pertanahan Nasional tempat lokasi yang akan dijadikan tempat pembangunan perumahan;

Ijin Lokasi ini juga mencantumkan beberapa syarat dan kewajiban/ketentuan yang harus ditaati, yang apabila diingkari/disimpangi/dilanggar akan dapat menyebabkan dibatalkannya ijin tadi.

Dalam Ijin Lokasi ditentukan juga agar penerima ijin mengajukan permohonan hak atas tanah yang dimohonkan, juga rencana tapak (*block plan*) diwajibkan segera diajukan kepada Bupati/Walikota yang bersangkutan dan sebelum memperoleh persetujuan tidak boleh melaksanakan kegiatan pembangunan fisik.

Dalam membuat rencana tapak agar diperhatikan ketentuan mengenai perbandingan luas perumahan dan fasilitas umum, letak prasarana lingkungan harus bersambung dan merupakan suatu kesatuan fungsional dengan prasarana lingkungan yang sudah ada atau yang direncanakan pada waktu yang akan datang.

c. Ijin Perubahan Status Tanah,

Apabila tanah yang akan dijadikan lokasi tempat pembangunan perumahan bukan tanah yang dikhususkan untuk lokasi pembangunan perumahan. Sebagai misal dari tanah pertanian atau kawasan hutan atau tanah negara yang dimohon untuk

dijadikan tanah dengan hak pakai dan lain sebagainya harus dimohonkan ijin mengenai perubahan status tanah yang bersangkutan.

Ijin perubahan status tanah ini bisa juga terjadi kalau tanah yang dimohonkan itu masih berstatus, misalnya tanah sawah yang akan dijadikan lokasi pembangunan perumahan maka harus diubah dahulu menjadi tanah kering.

Perubahan status tanah yang dimohonkan adalah merubah tanah sawah menjadi tanah kering dengan jalan pengeringan, ijin ini diterbitkan oleh Dinas Pekerjaan Umum Pengairan Daerah, atas nama Bupati setempat dari lokasi pembangunan perumahan;

d. Data Fail Banjir

Diterbitkan oleh Dinas Pekerjaan Umum Pengairan Daerah setempat, karena kawasan pembangunan perumahan seharusnya di luar/terhindar dari bahaya banjir. Data ini memberikan gambaran mengenai banjir yang pernah terjadi yaitu tentang ketinggian air dan lain sebagainya sehingga pengembang perumahan dapat membuat saluran pembuangan banjir yang sesuai.

Di samping legalitas perijinan yang disebutkan di muka tadi, pengembang perumahan juga harus melampirkan keterangan atau data teknis tentang jumlah unit rumah yang akan dibangun beserta tipe rumah, mengenai sarana dan prasarana (jalan : jenis jalan, saluran air, telepon, listrik terpasang pada tiap jenis/tipe rumah), fasilitas umum (lapangan bola, volley, kolam renang, taman, *open space*, pos satpam dll), fasilitas sosial (tempat ibadah : mesjid, gereja, pura dll).

Wewenang untuk menjalankan pemerintahan khususnya wewenang Kabupaten/Ko-

ta sangat luas karena Kabupaten/Kota dalam sistem UU No. 22 Tahun 1999 memang diberi wewenang yang sangat luas sesuai dengan ketentuan pasal 11 (1) UU No. 22 Tahun 1999, yang menentukan :

Pasal 11 (1) .

Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.

Meskipun dalam UU No. 22 Tahun 1999 terdapat klausula persyaratan pembentukan daerah dan penghapusan daerah, yaitu ketentuan pasal 5 (1) dan pasal 6 (1), yang menentukan :

Pasal 5 (1) :

Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain. sedang ketentuan pasal 6 (1), adalah :

Daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan/atau digabung dengan daerah lain.

e.. Ijin Mendirikan Bangunan

Setelah persyaratan di atas didapat maka pengembang mengajukan Ijin Mendirikan Bangunan, yang diajukan kepada Bupati, ijin ini dibuat atas nama Bupati oleh Dinas Pertanahan Kabupaten, sebagai hak Bupati dalam otonomi sesuai ketentuan pasal 11 (2) UU No. 22 Tahun 1999.

Dari seluruh uraian yang telah disebutkan di atas maka dapatlah diambil suatu

kesimpulan yaitu bahwa konsep pembangunan perumahan yang diinginkan ialah yang bersifat berkelanjutan (*sustainable development*). Sesuai dengan pertimbangan ekonomi, sosial dan budaya, serta berorientasi untuk kesejahteraan rakyat dan sesuai dengan penataan ruang yang akan memudahkan pertumbuhan daerah, kemandirian dan pengaturan serta pengawasan yang menyeluruh terhadap cara dan mekanisme pembangunan perumahan, sesuai dengan fungsi normalisnya. Agar nama daerah Kabupaten sebaiknya disebut Daerah saja, sesuai dengan asas utamanya yaitu desentralisasi/otonomi, agar berbeda dengan Provinsi yang menganut desentralisasi/otonomi dan dekonsentrasi..



BAB III

PERKEMBANGAN WEWENANG MENGATUR KABUPATEN DALAM PEMBANGUNAN PERUMAHAN

Dalam negara, hukum seperti di Indonesia, segala sesuatunya diatur oleh hukum seperti disebutkan dalam Penjelasan Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yaitu :

- L. Indonesia, ialah Negara yang Berdasarkan atas Hukum (*Rechtsstaat*)
1. Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).

Dalam suatu negara hukum, semua hubungan antara warganegara sebagai pendukung negara dan lembaga pemerintah dan juga antar warga serta sebaliknya selalu berdasarkan hukum yang sudah ada (*ius constitutum*) atau hukum positif yang ada, yang tertulis dalam banyak peraturan perundang-undangan,

A. Pengertian

1. Mengatur

Perbuatan pemerintah ada dua yaitu perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) dan fakta (*feitelijkte handelingen*). Perbuatan hukum pemerintah dapat berupa perbuatan hukum menurut hukum privat dan menurut hukum publik.

Dimaksud dengan mengatur, pengaturan, ialah perbuatan hukum publik pemerintah yang bersegi satu atau sepihak (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*) yang mengikat atau berlaku secara umum yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengaturannya.

Mengatur atau pengaturan ini berkaitan juga dengan adanya kekuasaan atau

otoritas untuk ditaati/dipatuhi.

Pengaturan berbeda dengan pembuatan undang-undang atau legislasi sebab kata legislasi berasal dari kata dasar *legislatio* + *ons*, *f* (*les dan ferre*) perundangan, pembuatan undang-undang (Prent, K, c.m., Adisubrata J. dan Poerwadarminta, WJS., 1969 : 480), arti kata legislasi atau *legislation* (Inggeris) ialah " ... *comprises the rules of law adopted by agencies or government to regulate social behavior. The term is commonly used specifically for the laws enacted by representative assemblies, as well as for the process of enacting laws.*" (The Encyclopedia Americana, International ed., 1974 : 172). legislasi adalah pembuatan peraturan perundang-undangan untuk mengatur kelakuan sosial yang dilakukan secara spesifik oleh suatu badan representatif, berarti suatu proses pembentukan atau proses membentuk peraturan (pemaksa) dari negara atau daerah, seperti dikatakan dalam "The machinery legislation" (James, Philip, S., 1985 : 126, Brown, Neville, L., Garner, JF., 1983 : 124, Nedjati, Zaim, M., 1974 : 121). Pengaturan kelakuan sosial ini diperlukan karena untuk memenuhi tugas eksekutif, seperti dikatakan :

The executive fulfils two tasks. In the first place, it executes the decisions reached by the government – and in this sense all modern government require a executive (a body of agents with professional and technical qualifications) to carry out the tasks assigned to them by those authorized to make policy for the state. But, in modern states, the higher ranks of the executive fulfil another task out of their professional and technical experience they advise the policy-makers on policy, help to shape it and may indeed be entrusted with a wide discretion in actually formulating it. (Finer, SE., 1979 : 68)

Dalam "Teknik menganalisa peraturan perundang-undangan", dikatakan :

"Perundang-undangan" ("*Legislation*", atau "*Gesetzgebung*") mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu :

- (1) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di Tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.

- (2) Perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah (Indrati, Maria Farida, 1997 : 3-4).

Hak untuk mengatur dari negara ataupun pemerintah adalah disebut dengan wewenang atau kewenangan, penulis cenderung memilih kata wewenang dikarenakan lebih singkat dan mempunyai makna dan arti yang sama tetapi lebih spesifik..

Istilah wewenang ini disejajarkan dengan istilah "*bevoegdheid*" dalam istilah hukum Belanda (Hadjon, Philipus M., 1997 : 1) di mana ada perbedaan karakter hukum yaitu istilah "*bevoegdheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun privat dan dalam hukum Indonesia istilah ini seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik dan dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum, sehingga berkaitan dengan kekuasaan (otoritas, *authority*).

Wewenang atau *bevoegdheid* ini haruslah sah/absah atau *rechtmatig* yang memiliki tiga fungsi, yaitu :

- a. bagi aparat pemerintahan, asas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan (*bestuursnormen*);
- b. bagi masyarakat, asas keabsahan berfungsi sebagai alasan mengajukan gugatan terhadap tindak pemerintahan (*beroepsgronden*);
- c. bagi hakim, asas keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindak pemerintahan (*toetsingsgronden*)

Ruang lingkup keabsahan tindak pemerintahan meliputi : Kewenangan, prosedur dan substansi (Hadjon, Philipus M., 1994 : 7)

Wewenang yang dikaitkan dengan kekuasaan hukum publik atau wewenang mengatur sebagai konsep hukum, didapatkan dengan suatu kekuasaan atau otoritas (*legal*) karenanya dapat dipaksakan di mana dikatakan oleh Robert Paul Wolff "*authority is the right to command, and correlatively, the right to obeyed.*" (Raz,

Joseph, 1979 : 11). Hal yang hampir sama juga dikatakan oleh Lucas meskipun dengan sedikit pelebaran ruang lingkupnya karena meliputi juga mengenai situasi tempat yang sekaligus memperjelas makna dalam kekuasaan hukum (dan kemampuan melakukan perbuatan) *'authority as an ability to perform an action, and he regards the relevant action as that of changing the normative situation'*. (Raz, Joseph, 1979 : 12).

Otoritas yang diperoleh oleh badan hukum publik (di Kerajaan Roma pada jaman Constantine) sebagai :

" ... the emperor possessed plenitudo potestatis, or the fullness of legal power. He also possessed influence and the prestige to carry through measures therefore he had authority (auctoritas) ... legal and political superiority increasingly centered on the emperor as the linchpin of the whole organization, the centre of dignity and majesty, an office that was the source of law and not subject to it. This was effectively the first formulation of the theory of public power, ... Authority is in a sense, the legitimate use of force. " (Vincent, Andrew, 1978 : 33-37)

2. Wewenang mengatur sebagai konsep hukum

Wewenang mengatur sebagai konsep hukum menyangkut dua (2) hal, yaitu

a. Bentuk hukum

Mengenai bentuk hukum (formal) di Indonesia dikenal adanya lima (5) dasar bentuk hukum formal, yaitu yang berdasarkan :

- 1). Peraturan perundang-undangan berdasarkan UUD 1945;
- 2). Peraturan perundang-undangan berdasarkan UUD 1949 (Konstitusi RIS);
- 3). Peraturan perundang-undangan berdasarkan UUD 1950 (UUD Sementara Republik Indonesia);
- 4). Peraturan perundang-undangan berdasarkan Tap.MPRS No. XX/MPRS/1966

- 5). Peraturan perundang-undangan berdasarkan Tap. MPR No. III/MPR/2000.
- 1). Bentuk formal peraturan perundang-undangan berdasarkan UUD 1945, bentuk peraturan perundangan (*regeling*) yang disebutkan secara eksplisit adalah Undang Undang Dasar, Undang Undang, Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang Undang dan Peraturan Pemerintah.
- a). Undang Undang Dasar antara lain disebutkan dalam Judul UUD 1945 dan pasal 3 serta pasal 4 (1);
- b). Undang Undang disebutkan antara lain dalam pasal 3, pasal 5 (1), pasal 5 (2), pasal 12, pasal 19 (1), pasal 20 (1) dan lain-lain;
- c). Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang Undang antara lain disebutkan dalam pasal 22 (1);
- d). Peraturan Pemerintah antara lain disebutkan dalam pasal 5 (2).
- 2). Peraturan perundang-undangan berdasarkan UUD 1949 (Konstitusi RIS)
- Bentuk formal yang disebutkan adalah dalam Konstitusi RIS (disusun secara hirarkis), adalah :
- a). Konstitusi RIS, antara lain dalam pasal 117 ayat 2;
- b). Undang Undang Federal, antara lain dalam pasal 113, 114 ayat.3., 115, 116;
- c). Undang Undang, antara lain dalam pasal 128.ayat 2,3., 129, 130 ayat 1., 131;
- d). Undang Undang Darurat, antara lain dalam pasal 139.ayat 1,2., 140 ayat 1,3.;
- e). Peraturan Pemerintah (P.P.), antara lain pasal 141 ayat 1, 2.;
- f). Keputusan Presiden, antara lain dalam pasal 119, 74.ayat 4.;
- g). Keputusan Dewan Menteri, antara lain dalam pasal 75 ayat 3.;
- 3). Peraturan perundang - undangan berdasarkan U U D 1950 (U U D Sementara

Republik Indonesia).

Bentuk formal yang secara eksplisit disebutkan dalam UUD Sementara (disusun secara hirarkis), ialah :

- a). Undang Undang Dasar Sementara, tertulis antara lain dalam konsiderans 'Memutuskan', pasal 134.;
- b). Undang Undang, antara lain tertulis dalam 139 ayat 2.; 79 ayat 3.; 80;
- c). Undang Undang Darurat, antara lain dalam pasal 96.ayat 2., 97.ayat 1.;
- d). Peraturan Pemerintah, antara lain dalam pasal 98.ayat 1,2.;
- e). Keputusan Presiden, antara lain tertulis dalam pasal 51 ayat 4,5.;

Sesuai dengan ketentuan pasal 96 ayat 2., ditentukan :

Undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan derajat undang-undang, ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal yang berikut.

4). Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Tap. MPRS No. XX / MPRS / 1966.

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 adalah suatu penetapan tentang Memorandum DPR-GR tanggal 9 Juni 1966, memorandum ini berisi tiga permasalahan yaitu : Sumber tertib Hukum RI, Tata urutan perundang-undangan dan skema Susunan kekuasaan Negara RI. Tata urutan peraturan perundang-undangan yang diatur di dalamnya adalah :

- a). Undang Undang Dasar,
- b). Ketetapan MPR;
- c). Undang Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang;
- d). Peraturan Pemerintah;
- e). Keputusan Presiden;

f). Peraturan Pelaksana lainnya seperti : Instruksi Menteri, Peraturan Menteri, Edaran Menteri dan lain sebagainya.

5). Peraturan perundang-undangan berdasarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000.

Menurut ketentuan ini tata urutan peraturan perundang-undangan ialah :

- a). UUD 1945;
- b). Ketetapan MPR-RI;
- c). Undang Undang;
- d). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu);
- e). Peraturan Pemerintah;
- f). Peraturan Daerah.

b. Ruang lingkup wewenang

"..., istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik." (Philipus M. Hadjon, 1997 : 1) dan dengan mendasarkan pada pendapat Stroink, FAM., dan Maarseveen, Henc van., Philipus M. Hadjon menentukan adanya komponen wewenang, yang sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen yaitu :

- 1). Pengaruh, komponen ini ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum;
- 2). Dasar hukum, yaitu bahwa wewenang atau kewenangan itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, sehingga dengan menunjuk dasar hukumnya dapatlah diasumsikan bahwa dasar hukum wewenang yang ada haruslah lebih tinggi tingkat kedudukan atau tingkat tata urutan peraturan perundangannya, secara umum dikenal prinsip atau ketentuan, misalnya :

- pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, oleh karena suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi;
- Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia haruslah sesuai dengan Cita Hukum dan Cita Negara yang diakui di negara Republik Indonesia
- pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus disesuaikan dengan fungsi dan materi muatan dari masing-masing jenis peraturan perundang-undangan tersebut. (Indrati, Maria Farida., 1997 : 6-7)

c). Konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu yang terdiri dari :

- 1). Standar umum, untuk semua jenis wewenang, misalnya tidak boleh melanggar kesusilaan;
- 2). Standar khusus, yaitu untuk jenis wewenang tertentu, misalnya wewenang dalam memungut pajak bumi dan bangunan.

Dalam wewenang, termasuk juga wewenang membuat ketetapan, si pembuat kewenangan harus wenang dari sudut materi (isi), tempat dan waktu berlakunya wewenang. bila tidak, maka pembuat tidak wenang (*bevoegdheid*) lagi, tidak berkuasa ini dapat dibagi menjadi tiga (3) yaitu :

“... dapat berupa *tidak-berkuasa ratione materiae*, yakni suatu alat negara lain yang berkuasa, atau dapat berupa *tidak-berkuasa ratione loci*, yakni misalnya, sesuatu jawatan pemerintah pusat yang hanya berkuasa di daerah Propinsi Jawa Timur membuat suatu ketetapan yang menurut jawatan itu dapat berlaku juga di sesuatu tempat diluar batas daerah Propinsi Jawa Timur karena tempat tersebut dianggap juga termasuk daerah Propinsi Jawa Timur. Alat negara, dapat juga salah mengira mengenai batas waktu berlakunya suatu kompetensi yang diberi kepadanya. Sering suatu kompetensi yang diberi kepada suatu alat negara hanya boleh dipakainya dalam jangka waktu (*tijdstermijn*) tertentu saja, misalnya, satu tahun. Dalam hal ini tidak berkuasa alat negara itu berupa *tidak-berkuasa ratione temporis*. (Utrecht, E., 1960, 85-86)

atau istilah yang dipakai Philipus M. Hadjon, yaitu :

Setiap kewenangan dibatasi oleh isi/materi, wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut menimbulkan cacat kewenangan (*onbevoegdheid*) yang menyangkut

- cacat isi (*onbevoegdheid ratione materiae*)
- cacat wilayah (*onbevoegdheid ratione loci*)
- cacat waktu (*onbevoegdheid ratione temporis*) (Hadjon, Philipus M., 1994 : 9)

Dalam memperoleh wewenang terdapat dua cara utama dan kadang-kadang juga dengan cara yang ketiga yaitu dengan cara mandat, dua cara utama dalam memperoleh wewenang pemerintahan/*bestuurs-bevoegdheid*, yaitu :

a. Atribusi

- Adalah cara yang biasa atau normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan;
- Untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber pada undang-undang dalam arti materiil;
- Merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu, yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.

b. Delegasi

Di Belanda delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang, untuk membuat keputusan (*besluit*), oleh pejabat pemerintah kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab penerima wewenang, pemberi disebut dengan *delegans* yang menerima disebut sebagai *delegataris*.

Ada beberapa syarat mengenai delegasi ini, yaitu :

- Delegasi harus definitif, artinya *delegans* tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu, sebab dengan pelimpahan wewenang tadi, penerima menjadi bertanggung jawab terhadap apa yang dilakukan oleh pelimpah

- an tadi;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu hanya dimungkinkan kalau ada ketentuannya dalam peraturan perundang-undangan;
 3. Delegasi tidak bisa diberikan kepada yang secara hirarkis menjadi bawahannya, sehingga pendelegasian wewenang kepada bawahan adalah tidak dimungkinkan;
 4. Adanya kewajiban memberi keterangan atau penjelasan kepada delegans, atau delegataris berkewajiban memberi dan diberi penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
 5. Adanya peraturan kebijakan atau *beleids-regel*, yaitu *delegans* dapat memberikan petunjuk atau instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut;

c. Mandat

Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat suatu keputusan atas nama pejabat pemerintahan yang memberikan mandat.

Tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat dan untuk mandat tidak diperlukan adanya ketentuan peraturan perundang-undangan yang melandasinya dikarenakan mandat adalah hal rutin yang dilakukan dalam hubungan hirarkis intern suatu organisasi pemerintahan. Di dalam praktek, mandat biasanya beralih menjadi delegasi semu yang bertujuan untuk melindungi pemberi mandat, seperti halnya di Kabupaten Banyumas terlibat dalam Peraturan Daerah (Perda) No. 20 Tahun 2000 tentang Kewenangan Daerah Kabupaten Banyumas dan Perda No. 23 Tahun 2000 tentang Susunan Organisasi dan Tatakerja Dinas Daerah Kabupaten

Banyumas, yaitu sesuai dengan ketentuan pasal 2 (1) Perda No. 20 Tahun 2000, di tentukan :

Kewenangan Daerah mencakup semua kewenangan pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.

Berdasar ketentuan pasal 21, Perda No. 23 Tahun 2000 mengenai Dinas Pengairan, Pertambangan dan Energi dan pasal 14 d., menentukan :

Pemberian perizinan di bidang pengairan dan pertambangan energi.

Ternyata dalam praktek Dinas Pengairan, Pertambangan dan Energi dalam memberikan izin adalah mengatakan atas nama Dinas, sehingga dengan perubahan yang terjadi itu maka apabila ada suatu gugatan mengenai perizinan yang dikeluarkan maka yang digugat adalah Dinas sedangkan dari struktur organisasi terlihat bahwa Dinas yang bersangkutan adalah bawahan Bupati karena Dinas adalah unsur pelaksana Kabupaten, inilah bentuk "... delegasi (semu)" (Hadjon, Philipus M., 1997 : 7)

3. Hak dan kewajiban

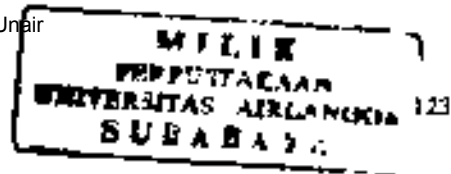
Pada dasarnya setiap negara meletakkan hak dan kewajiban dari negara dan warganya, sebagai pendukung negara, seimbang, terlebih pada negara yang berorientasi kepada kesejahteraan, seperti diperlihatkan oleh Newman, yaitu "... *the locus of civil right as legislation - .. and laws seeking to protect equality of opportunity in education, housing, and public accomodation - ...*" (Newman,

Edwin. S., 1979 : 93), pemikiran ini berdasarkan pada suatu pendapat bahwa tugas pokok negara adalah memberikan kesejahteraan kepada para pendukung negara atau rakyatnya sesuai (*equal*) dengan peran warga dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, karena *"The welfare state, once widely viewed as the crowning achievement of modern politics. ... Michael Walzer has pointed out that "every political community is in principle a 'welfare state'".* (Moon, Donald J., 1988 : 1-2).

Indonesia yang pada dasarnya adalah negara yang menganut paham kesejahteraan dan dikatakan "... bahwa komponen utama kesejahteraan umum itu ialah kepastian hukum dan tersedianya barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup bagi semua warganegara." (Dipoyudo, Kirdi., 1989 : 541), hal ini secara konstitusional terdapat pada Pembukaan Undang Undang Dasar 1945, yaitu :

- a. Alinea 1 ..., karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan;
- b. Alinea 2 ..., kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur,
- c. Alinea 4 ..., melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa ... keadilan sosial, ... kemanusiaan yang adil dan beradab, ... serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Isi yang tersurat dan tersirat dalam Pembukaan UUD 1945 akan dijabarkan dalam pasal-pasal UUD 1945, meskipun secara singkat, yang menjadi pokok acuan yang harus ada pada setiap produk hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia, karena merupakan suatu sistem hukum yang menyeluruh bagi peraturan



perundang-undangan di negara Republik Indonesia, yang berbentuk Negara Kesatuan sesuai dengan ketentuan pasal 1 UUD 1945, yaitu :

- (1) Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik,
- (2) Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar.

Masyarakat sebagai suatu bentuk kehidupan bersama termasuk praksis manusia sebagai makhluk yang bersikap etis, luhur, sehingga secara filosofis ilmu yang menyangkut pembangunan hidup bersama itu mengungkapkan apa yang seharusnya terjadi bukan apa yang faktual terjadi/*de facto* terjadi. Orang wajib menghormati orang lain dalam hidup bersama karena manusia pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari lingkungan masyarakatnya atau komunitas kehidupannya sebagai makhluk sosial yang dipengaruhi oleh norma, budaya dan etika.

Sikap etis manusia ini tercermin dalam bentuk hak dan kewajiban, dalam arti hak harus sejajar dengan kewajiban yang ada pada manusia sehingga hak dan kewajiban pemerintahpun (dipersonifikasikan) harus sejajar, sebab hak dan kewajiban (secara filosofis) dapat :

"... dibagi dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas hak (dan kewajiban) adalah berupa undangan, yakni dipanggil rasa kemurahan hati, belas kasihan, dsb. Umpamanya hak dan kewajiban yang timbul atas dasar saling cinta. Dalam arti sempit hak (dan kewajiban) adalah berupa tuntutan mutlak yang tak boleh diganggu gugat ... Secara tradisional dibedakan antara dua macam hak (dan kewajiban) :

- 1) Hak yang dianggap melekat pada tiap-tiap manusia sebagai manusia, sebab berkaitan dengan realitas hidup manusia sendiri, karenanya hak ini dinamakan 'hak manusia'. Dikatakan hak itu pada manusia, sebab manusia harus dinilai menurut martabatnya ...
- 2) Hak yang ada pada manusia akibat adanya peraturan, yaitu hak yang berdasarkan undang-undang. Hak-hak itu tidak langsung berhubungan dengan martabat manusia, tetapi menjadi hak, sebab tertampung dalam

undang-undang yang sah ..." (Huijbers, Theo, 1990 : 93-95)

Hukum dalam arti obyektif menandakan kaidah-kaidah yang secara normatif mengatur kehidupan bermasyarakat, sedangkan hukum dalam arti subyektif menandakan hak dan kewajiban.

Hak dan kewajiban adalah mutlak adanya, dalam arti harus ada, untuk adanya subyek hukum. "Hak menurut van Apeldoorn (1957 : 45) tidak lain adalah aturan hukum yang dihubungkan dengan seorang tertentu ... Antara hak dan kewajiban sebenarnya terdapat hubungan yang teramat erat. Hak senantiasa mencerminkan kewajiban, sedang kewajiban sebaliknya mencerminkan adanya hak ..." (Ali, Achmad., 1990 : 82-84)

Hak dan kewajiban berdasarkan undang-undang harus seimbang, sehingga tidak ada kewajiban yang lebih dari hak begitu pula sebaliknya, meskipun ada juga peraturan perundang-undangan yang lebih mementingkan adanya kewajiban daripada hak, "..., merupakan bentuk pengingkaran dari pengakuan terhadap satuan-satuan pemerintahan asli yang telah diakui oleh Pasal 18 UUD 1945, khususnya mengenai hak-hak asal-usul daerah-daerah yang bersifat istimewa" (Manan, Bagir dan Magner, Kuntana., 1997 : 283), seperti terlihat pada Penjelasan Umum Undang Undang (UU) No. 5 Tahun 1974, mengenai Dasar Pemikiran bagian I alinea kedua, yaitu :

"Jadi pada hakikatnya Otonomi Daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban Daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan Rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab."

Adanya hak dan kewajiban ini pulalah yang menjadikan prinsip dasar atau asas umum dalam hukum penyelenggaraan pemerintahan yang secara singkat dikenal sebagai :

“Asas-asas umum hukum publik (*principes généraux du droit public*) yang terdiri atas :

1. asas persamaan (*egalité*);
 2. asas larangan mencabut keputusan bermanfaat (*intangibilité de effets individuels des actes administratifs*);
- Dengan asas ini keputusan yang *régulièrement* tidak boleh dicabut apabila akibat hukum yang bermanfaat telah terjadi.
3. asas larangan berlaku surut (*principe de non rétroactive des actes administratifs*);
 4. asas jaminan kebebasan masyarakat (*garantie des libertés publiques*);
 5. asas keseimbangan (*proportionnalité*).” (Hadjon, Philipus M., 1993 : 10)

Adanya asas-asas umum hukum publik di Perancis ini ternyata dalam jurisprudensi AROB (peradilan administrasi Belanda) pun dikenal pula dan ternyata lebih terinci, yaitu :

1. asas pertimbangan (*motiveringsbeginsel*);
2. asas kecermatan (*zorgvuldigheidsbeginsel*);
3. asas kepastian hukum (*rechtszekerheidsbeginsel*);
4. asas kepercayaan atau asas menanggapi harapan yang telah ditimbulkan (*vertrouwensbeginsel of beginsel van opgewekte verwachtingen*);
5. asas persamaan (*gelijkheidsbeginsel*);
6. asas keseimbangan (*evenwichtigheidsbeginsel*);
7. asas kewenangan (*bevoegheidsbeginsel*);
8. asas fairplay (*beginsel van fairplay*);
9. larangan “*detournement de pouvoir*” (*het verbod van detournement de pouvoir*);
10. larangan bertindak sewenang-wenang (*het verbod van willekeur*) (Hadjon, Philipus M., 1993 : 9-10)

4. Tanggung jawab

Tanggung jawab dalam suatu sistem hukum adalah merupakan akibat perbuatan hukum karena terjadinya suatu tindakan yang dilakukan oleh orang atau badan hukum/badan pemerintah, meskipun ada perbedaan diantara pertanggung

jawaban tadi, ini disebabkan karena posisi kedudukan yang berbeda. Tanggung jawab perorangan atau badan hukum yang tidak mempunyai jabatan publik, tak adanya "*bevoegdheid*" dalam arti bahwa orang atau badan hukum tadi tidak mempunyai kewenangan publik hanyalah berupa tanggung jawab perdata dan atau pidana atau tanggung jawab moral biasa.

Tanggung jawab seseorang yang mempunyai jabatan publik atau badan hukum publik, karena "*bevoegdheid*", haruslah dipertanggungjawabkan dari sistem hukum yang ada dalam arti bahwa orang atau badan hukum publik tadi mendapat kewenangan dari sistem yang ada dan secara sah. Pertanggung jawaban atau akuntabilitas inilah yang dapat dipakai untuk mengetahui tanggung jawab yang berkenaan dengan sistem hukum dilaksanakan secara bertingkat dan sesuai dengan pemberian wewenang pejabat publik atau badan hukum publik tadi, dengan demikian fungsi Hukum Administrasi ini dekat sekali dengan studi kebijakan publik (*public policy*), sesuai dengan pendapat Thomas R. Dye, dalam bukunya *Understanding Public Policy*, sebagai salah satu buku acuan dalam mempelajari kebijakan publik.

Peraturan perundang-undangan merupakan penormaan kekuasaan memerintah (dari pemerintah), dan wewenang adalah merupakan fungsi instrumental Hukum Administrasi.

Dalam Disertasi Koerniatmanto Soetoprawiro, dengan mengutip pendapat de Haan, Drupsteen dan Fernhout dikatakan :

"... tugas Hukum Administrasi itu memajukan kepentingan umum khususnya oleh pemerintah melalui fungsi-fungsi sebagai berikut :

a) *Fungsi Normatif (Normatieve functie)* : Pertama-tama Hukum Administrasi

mempunyai fungsi untuk mengatur hubungan antara pemerintah dengan rakyat. Bagi pemerintah, Hukum Administrasi berfungsi untuk menata (*regeling*) baik organisasi pemerintahan maupun operasinya. Selain itu, Hukum Administrasi juga memberi arahan perilaku (*normering*) menyangkut reksa pemerintahan dan pengayoman. Sementara itu bagi rakyat, Hukum Administrasi mengatur kewajiban yang bersifat mengikat secara individual, baik melalui penetapan (*beschikkingen*) maupun perjanjian (*overeenkomsten*).

- b) *Fungsi Instrumental (Instrumentele functie)* : Secara instrumental, Hukum Administrasi digunakan oleh pemerintah untuk mengarahkan kehidupan rakyat. Secara aktif pemerintah dapat mengarahkan kehidupan rakyat tersebut melalui peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya. Secara pasif pengarahannya itu diselenggarakan melalui perencanaan (*planning*).
- c) *Fungsi Pengayoman (Waarborgfunctie)* : Selanjutnya fungsi Hukum Administrasi juga memberi pengayoman kepada rakyat. Pengayoman yang dimaksudkan di sini adalah pengayoman di bidang reksa pemerintahan, perlindungan hukum, dan masalah ganti rugi. Adapun hakikat pengayoman di sini bersifat hak preventif maupun represif, sedangkan perlindungan lebih mengandung nuansa makna represif semata. (Soetoprawiro, Koerniatmanto., 1995, 11-12)

Philipus M. Hadjon, lebih memerinci mengenai asas instrumental ini, yaitu "Asas instrumental meliputi asas efisiensi (*doelmatigheid* : *berdaya guna*) dan asas efektivitas (*doeltreffendheid* : *hasil guna*) (Hadjon, Philipus M., 1995 : 9).

Penyebutan fungsi pengayoman sebagai terjemahan kata "*waarborgfunctie*" seperti dilakukan oleh Koerniatmanto Soetoprawiro, sangat baik tetapi menurut penulis memberi arti sangat luas, yaitu baik dalam arti fisik maupun psikis, menurut penulis lebih cenderung menerjemahkan "*waarborgfunctie*" dengan kata fungsi jaminan bila yang dimaksud jaminan fisik bukan jaminan psikis.

B. Wewenang kabupaten dalam peraturan perundang-undangan mengenai pembangunan perumahan

Daerah yang diberi otonomi dalam pengertian UU No. 22 Tahun 1999 salah satunya adalah yang berbentuk Daerah Kabupaten selain Daerah Provinsi dan Daerah

- a. Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan.
- b. Kedaulatan Republik Indonesia adalah ditangan Rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat.

Dilihat dari luas wilayah/wilayah teritorial negara, maka luas wilayahnya ada yang relatif luas ada pula yang relatif kecil, tetapi dari sudut kedaulatannya adalah sama, yaitu sebagai negara yang berdaulat.

Adanya suatu negara yang relatif luas, maka demi adanya efisiensi dan efektifitas pemerintahan perlu adanya otonomi, yang juga menyangkut kebutuhan akan barang dan aliran barang (*goods needed and flow of goods*) serta pelayanan pemerintahan (*flow of public services*) dan lain sebagainya. Pentingnya pelayanan ini dikatakan oleh Ramlan Surbakti dalam pelayanan dan distribusi diperkotaan, yaitu "Distribusi pelayanan (di kota) sangat penting karena kualitas kehidupan warga kota sangat terkait erat dengan pelayanan yang diberikan Pemda." (Surbakti, Ramlan., 1996 : 24)

Agar dapat dioptimalkan mekanisme kerjanya oleh pemerintah pusat, dalam suatu negara kesatuan, dalam arti efisiensi dan efektifitas pelayanan, yaitu dengan cara membagi lagi dalam tugas dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan dan salah satu bentuk desentralisasi yang sekarang ada di Indonesia ialah dengan membentuk daerah-daerah yang dari segi penanganannya ataupun pelayanannya dianggap cukup efisien dan efektif.

Efisien dan efektif ini bermacam-macam caranya, misalnya juga membagi negaranya dalam beberapa wilayah komunitas (*community*) yang kecil dengan suatu

otonomi terbatas atau tertentu yang dianggap baik, misalnya Belgia membagi wilayah negaranya menjadi beberapa daerah dengan menitik beratkan atau berdasar kepada etnik dan budaya atau bahasa terbesar yang ada di wilayah itu, seperti terlihat dalam :

Heading 1-B : The Cultural Communities

Article 3-C : "Belgium comprises three cultural communities : French, Dutch and German. Each Community enjoys the power vested in it by the Constitution or by such legislation as shall be enacted in terms thereof" the term "cultural community" to the one word "community" is purely terminological amendment designed to permit an extension of the powers vested in the Communities in terms of Article 59-B to include personalized matters (18) it is quite another matter when the term "Dutch" is changed into "Flemish" and "German" into "German-speaking" (Senelle, Robert, 1981 : 12)

Wilayah yang sekarang di Indonesia disebut dengan provinsi atau kabupaten yang dihuni beberapa suku / etnis maupun sub etnisnya, misal Batak dengan Karo, Toba, Mandailing "...konflik antar kelompok etnis ... persoalan ekonomi yang mungkin mempengaruhi hubungan antar etnis sungguh besar : perebutan sumber daya yang langka, ketidak seimbangan regional, investasi infra-struktural dengan dampak yang besar terhadap sistem ekonomi, eksploitasi "perbatasan baru", konflik bursa tenaga kerja, konflik distribusi, dan sebagainya" (Holtne, Bjorn, terj., 2001 : 344). Dalam suatu wilayah tentu etnis dan bahasa terbesar yang dipakai secara umum, meskipun ada beberapa dialek dan bahasa yang berbeda, misalnya kalau menyebut Sumatera Barat maka logika konotasinya adalah Minang(kabau), atau Sumatera Utara, logika konotasinya adalah Batak dengan beberapa sub etnis atau Kabupaten Simalungun maka konotasinya adalah Batak Toba dan lain sebagainya.

Suatu negara, biasanya terbagi dalam beberapa wilayah, apalagi yang wilayahnya cukup luas. Wilayah pemerintahan yang tingkatnya lebih rendah daripada negara yaitu misalnya provinsi, kabupaten, kelurahan atau desa. Dengan luasnya suatu

negara serta berbagai macam urusan atau persoalan serta kegiatan pemerintahan tidaklah mungkin untuk menjalankan, mengawasi jalannya pemerintahan, sehingga ditempuh misalnya dengan menempatkan orang-orang pusat pada daerah yang di bawahnya atau yang jauh dari pusat agar terjadi suatu *'span of control'* atau rentang kontrol / kendali. Rentang kontrol atau kendali ini dapat dikurangi dengan memberikan lebih banyak kekuasaan kepada bawahan, sehingga kontrol pusat lebih dipermudah, *"...the central government's span of control is reduced by having fewer, bigger authorities, central control would be easier."* (Smith, Brian, C., 1985 : 125).

Dimaksud dengan "rentangan kontrol adalah jumlah terbanyak bawahan langsung yang dapat dipimpin dengan baik oleh seseorang atasan tertentu." (Sutarto, 1978 : 0.21) atau dengan memberikan sebagian otoritas dengan memberikan distribusi kekuasaan pemerintahan atau desentralisasi kekuasaan untuk dikelola sendiri (otonomi).

Brian C. Smith mengatakan dalam bukunya *"Decentralization, the territorial dimension of the state"*, adanya daerah sebagai akibat pemberlakuan asas desentralisasi dikatakan bahwa ada nilai dan keuntungan tersendiri bagi desentralisasi dikarenakan :

1. *... is that of efficiency;*
2. *Decentralization involves the delegation of authority may be broadly classified as either political or bureaucratic;*
3. *Political decentralization is usually assumed to entail democracy ... it should be noted that political decentralization does not logically imply democracy. ...;*
4. *... is said to contribute to political equality ;*
5. *... to the individual and the local community is that it facilitates accountability and, thereby, liberty;*
6. *... is its responsiveness and therefore ability to provide what people demand.*
(Smith, Brian C , 1985 3-28)

Irawan Soejito yang mengutip Mr. J. Veld *"Meuwe vormen van decentralisatie"* dan P. Sikke en A. Zadel *"Beknoopt leerboek voor het gemeente recht"*, keuntungan descn -

tralisasi, yaitu :

- a. sistem ini memberi penilaian yang lebih tepat pada sifat yang berbeda dari wilayah dan penduduknya. Dikatakan dewasa ini, sebagai akibat dari perkembangan alat-alat komunikasi, film, radio, televisi dan lain sebagainya menunjukkan suatu tendensi "*nivellerend*", "tetapi kita tidak dapat memungkiri, masih tetap ada perbedaan-perbedaan yang besar, misalnya antara kota dan desa.
- b. desentralisasi menunjang kepada keberatan, bahwa pemerintahan sentral tidak cukup kenal keadaan setempat. Desentralisasi menurut territorial dan sifat-sifat khusus dari cabang-cabang tertentu dari urusan pemerintahan (desentralisasi menurut tugas atau *decentralisatie naar diensten*).
- c. desentralisasi suatu senjata yang ampuh melawan birokrasi. Semakin jauh jarak instansi yang harus mengambil keputusan dari rakyat, semakin besar kemungkinan sifat-sifat buruk dari birokrasi akan merajalela. Pejabat-pejabat yang paling mengetahui menjadi sangat berkuasa. Di samping itu, penyelesaian yang lambat dari urusan-urusan, karena harus melalui pelbagai instansi. Keburukan-keburukan ini hanya dapat diberantas dengan desentralisasi.
- d. Selanjutnya hanya dengan desentralisasi dapat dihentikan "*over belasting*" dari organ-organ sentral (terutama pembuat undang-undang di Pusat) dan tunggakan pekerjaan yang disebabkan oleh karenanya.
- e. Keuntungan terpenting, ialah bahwa dengan desentralisasi individu makin tampil ke depan. Di dalam suatu lingkungan yang kecil, seseorang lebih dapat menggunakan pengaruh daripada di dalam kalangan yang besar. Rakyat sendiri dengan pelbagai golongannya, karena desentralisasi lebih ditarik ke dalam pemerintahan, karena itu ia tidak hanya merasa sebagai obyek saja.
- f. desentralisasi mempermudah ikut sertanya penduduk dalam melakukan pengawasan pada tindakan-tindakan Pemerintah. Ini merupakan rangsangan untuk berhemat. Sama halnya dengan sentralisasi, dalam hal-hal tertentu desentralisasi dapat menuju kepada pengelolaan yang lebih hemat dan tepatguna. (Soejito, Irawan., 1984 : 76-77)

Daerah adalah susunan kekuasaan yang ada di bawah negara, sehingga daerah bukanlah negara (di Indonesia) seperti apa yang dikatakan oleh F. Sugeng Istanto, yang membuat kesimpulan :

1. Daerah tidaklah bersifat *staat*;
2. Wilayah Indonesia muta-muta akan dibagi dalam provinsi-provinsi dan provinsi ini kemudian dibagi lagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil;
3. Daerah ini bisa bersifat otonom dan bisa pula bersifat administratif;
4. Di daerah Otonom dibentuk badan perwakilan Daerah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara (Kahlo, Josef Riwa., 1988 : 5)

Pengertian daerah biasanya dikonotasikan dengan pemberian otonomi sebagai akibat desentralisasi dalam negara demokrasi, sebab *"Local government said to reflect and be continuation of a prior and more form of democracy ..."* (Smith, Brian, C., 1985 : 24), sedangkan pengertian wilayah biasanya bersifat administratif hal ini terlihat dalam pasal 18 UUD 1945, yaitu :

Sebelum diubah :

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Kata daerah di sini dimaksudkan adalah suatu wilayah teritorial tertentu, jadi pada saat pembentukan UUD 1945 belum ditegaskan daerah sebagai daerah (otonomi) karena sistem desentralisasi ataupun sebagai wilayah administratif.

Setelah diubah, Pasal 18 menjadi :

- (1) Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan

Perwakilan rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18 A :

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18 B :

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat

beserta hak-hak tradisionilnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Pengertian daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 sebagai ganti wilayah otonom UU No. 22 Tahun 1999 telah memberikan pengertian dan makna baru mengenai daerah, sebab sebelum itu, misal pada UU No. 5 Tahun 1974 memberi arti daerah (dan Kepala Daerah) adalah dalam hubungan atau ada di bawah pengaruh asas desentralisasi sedangkan yang mendapat pengaruh dekonsentrasi adalah propinsi, kabupaten, kota administratif, dan dengan kepala pemerintahannya yang disebut dengan istilah Gubernur, Bupati/Walikota. Mereka ini mempunyai dua jabatan yaitu sebagai pejabat pusat dan pejabat daerah, sehingga sebutannya adalah Gubernur/Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat I/II, sedangkan menurut UU No. 22 Tahun 1999 Provinsi, Kabupaten/Kota adalah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi sesuai dengan perubahan UUD 1945.

Penyebutan inipun tidak konsisten karena Gubernur mempunyai dua fungsi yaitu sebagai alat pusat dan daerah, dikarenakan menurut ketentuan pasal 9, yaitu :

- (1) Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.
- (2) Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
- (3) Kewenangan Provinsi sebagai wilayah administratif mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil

pemerintah.

juga ketentuan pasal 2 UU No. 22 Tahun 1999, yaitu :

- (1) Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat Otonom;
- (2) Daerah Provinsi berkedudukan juga sebagai Wilayah Administrasi.

apabila konsisten dengan otonomi dan ada kewenangan administratif Pusat sebaiknya Gubernur dibedakan namanya antara Gubernur sebagai Kepala Daerah Otonom dan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat yang ada di daerah.

Otonomi yang merupakan perwujudan desentralisasi itu mempunyai konsekuensi yang luas antara lain "*... involves the delegation of power to lower levels in a territoriale hierarchy, whether the hierarchy is one of governments within a state or offices within a large-scale organization.*" (Smith, Brian, C., 1985 : 1), dari pernyataan ini terlihat bahwa desentralisasi itu juga memberikan delegasi kekuasaan pada daerah yang lebih rendah dalam suatu wilayah negara berikut pengurusannya dan inilah hakikat otonomi.

Daerah-daerah Kabupaten di Jawa dibentuk dengan undang-undang, yaitu Undang Undang No. 12 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah-daerah Kabupaten/Kotamadya dalam lingkungan Propinsi Jawa Timur jo. Undang Undang No. 2 Tahun 1965 tentang perubahan batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya (LN tahun 1965 No. 19 TLN No. 2730), Undang Undang No. 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta jo. Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1950, Undang Undang No. 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam lingkungan

Propinsi Jawa Tengah, Undang Undang No. 14 tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten dalam lingkungan Jawa Barat.

Undang-undang mengenai pemerintahan daerah yang pernah ada dan berlaku di Indonesia adalah :

1. Undang Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang ini dianggap undang-undang pemerintahan daerah yang pertama dalam masa kemerdekaan, meskipun ada Undang Undang No. 1 tahun 1945 yang mengatur mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah dengan ketentuan pokoknya sebagai berikut :

Pasal 1 Komite Nasional Daerah diadakan, kecuali di Daerah Surakarta dan Yogyakarta, di Karesidenan, di kota berotonomi, Kabupaten dan lain-lain daerah yang " dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri ".

Pasal 2 Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas daripadanya.

Pasal 3 Oleh Komite Nasional daerah dipilih beberapa orang, sebanyak-banyaknya 5 orang sebagai Badan *Executive*, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan Pemerintahan sehari-hari dalam daerah itu.

Pasal 4 Ketua Komite Nasional Daerah yang lama harus diangkat sebagai Wakil Ketua Badan yang dimaksudkan dalam pasal 2 dan 3.

Dalam pasal-pasal ini terlihat adanya kemauan, agar pemerintahan tetap berjalan, diharap sesuai dan konsisten dengan yang pernah dilakukan pendahulunya karena ketua Komite Nasional Daerah lama menduduki wakil Ketua Badan sehingga memungkinkan program pemerintahan berjalan secara lebih terarah dan konsisten.

Pasal 5 Biaya untuk keperluan Komite Nasional daerah disediakan oleh Pemerintah Daerah.

Pasal 6 Undang-undang ini mulai berlaku pada hari diumumkan dan perubahan dalam daerah-daerah harus selesai dalam waktu selambat-lambatnya 14 hari.

Undang Undang (UU) No. 1 Tahun 1945 yang bertujuan mengatur penyelenggaraan pemerintahan yaitu Kepala Daerah dan Komite Nasional Daerah (KND) membuat pencampur adukan fungsi eksekutif dan fungsi legislatif, tidak ada lagi pembagian/distribusi wewenang, sebab dalam Penjelasan disebutkan :

"... Komite Nasional Daerah itu hendaknya menjadi badan legislatif, dipimpin oleh Kepala Daerah, sedangkan sebagian dari Komite Nasional Daerah dipimpin oleh Kepala Daerah hendaknya menjalankan pemerintahan sehari-hari."

Karena situasi dan kondisi pada saat itu belum memungkinkan berjalan secara lancar dan juga adanya kesalahan prinsipal ini maka UU No. 1 Tahun 1945 tidak bisa dijalankan dan belum mengatur secara cukup rinci disebabkan yang diatur hanya mengenai Komite Nasional Daerah sehingga muncul UU No. 22 Tahun 1948 yang dianggap sebagai pengaturan pemerintahan daerah yang pertama

Dalam UU No. 22 Tahun 1948 terlihat adanya keinginan untuk mewujudkan

makna ketentuan pasal 18 UUD 1945, yang terlibat dari isi undang-undang tersebut, yaitu :

- a. Landasan pelaksanaan desentralisasi yang cukup rasional sebagai sarana mempercepat kemajuan rakyat di daerah;
- b. Diadakan tiga (3) tingkatan daerah otonom, yaitu daerah tingkat I bagi propinsi, daerah tingkat II bagi kabupaten dan kota besar, tingkat III bagi desa / kota kecil / nagari / marga dan sebagainya.
- c. Adanya pendinamisan pemerintahan dengan memperkenalkan desa atau yang setingkat dengannya sebagai daerah tingkat III;
- d. Menghilangkan dualisme pemerintahan seperti yang diperkenalkan UU No. 1 Tahun 1945;
- e. Pembentukan daerah-daerah istimewa yang mempunyai latar belakang historis sebelum terjadinya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1948, sesuai dengan ketentuan pasal 1 maka dibentuklah propinsi-propinsi, kabupaten (kota besar) dan desa sebagai daerah otonom, yang dalam pelaksanaannya pembentukan daerah tingkat desa itu tidak terlaksana.

Otonomi menurut UU No. 22 Tahun 1948 oleh para ahli dianggap menganut otonomi materil meskipun ada juga yang mencirikan bahwa dianut juga otonomi formil sesuai dengan ketentuan pasal 28 ayat (4) undang-undang tersebut, yaitu :

Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang atau Peraturan Pemerintah atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya. dalam pasal 23. 2., dikatakan :

Hal-hal yang masuk urusan rumah tangga tersebut dalam ayat (1) ditetapkan dalam undang-undang pembentukan bagi tiap-tiap daerah.

Konsepsi wewenang yang ada, dalam sistem Undang Undang Dasar 1945, karena penyerahan otonomi kepada propinsi maupun kabupaten dilakukan dengan undang-undang maka penyerahan urusannya dilakukan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya, yaitu melalui peraturan pemerintah yang bertugas melaksanakan undang-undang, hal ini terlibat juga dalam ketentuan pasal 25.1., yaitu :

Jika pemerintahan daerah melalaikan mengatur dan mengurus rumah tangganya, sehingga merugikan daerah itu atau merugikan Negara, maka Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah menentukan cara bagaimana daerah itu harus diatur dan mengurus menyimpang dari pasal 23.

Dari ketentuan pasal 25.1. maka dapatlah ditafsirkan bahwa penyerahan urusan adalah dilakukan dengan peraturan pemerintah atau dengan bentuk di bawah peraturan pemerintah misalnya dengan Keputusan Presiden dan lain sebagainya, karena sesuai dengan bentuk hukum dan ruang lingkupnya yang ada di bawah negara.

Sesuai dengan ketentuan pasal 1 Undang Undang (UU) No. 22 Tahun 1948, yaitu :

- a. Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah : Propinsi, Kabupaten (Kota Besar) dan Desa (Kota kecil, negeri, marga dan sebagainya), yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

- b. Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Propinsi, Kabupaten, atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- c. Nama, batas-batas, tingkatan, hak dan kewajiban daerah-daerah tersebut dalam ayat (1) dan (2) ditetapkan dalam undang-undang pembentukan.

Ketentuan UU No. 22 Tahun 1948 ini kemudian disusul dengan :

- a. UU No. 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam lingkungan Propinsi Jawa Timur;
- b. UU No. 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam lingkungan Propinsi Jawa Tengah
- c. UU No. 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam lingkungan Propinsi Jawa Barat;
- d. UU No. 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta jo. Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1950.

Kewenangan kabupaten sebagai daerah otonom sesuai dengan ketentuan pasal 7 (1) UU No. 22 Tahun 1948, dimana pembangunan perumahan (yang termasuk perencanaan perkotaan) ialah termasuk dalam "pekerjaan umum", berpegang atau mengacu pada :

- a. *Burgelijke Woning Regeling (B.W.R.)* 1934, yang mengatur penyediaan pe -

rumahan bagi pegawai negeri sipil yang disebut dengan Rumah Negeri, yang terbagi dalam 3 golongan, yaitu :

- 1). Rumah yang dicadangkan untuk ditempati oleh pemegang jabatan tertentu sehubungan dengan sifat jabatannya yang mengharuskan tinggal disitu;
- 2). Rumah yang dianggap mempunyai hubungan dengan dinas/jawatan atau perusahaan negara, sehingga yang menempati ialah pegawai dinas/jawatan atau perusahaan negara;
- 3). Rumah-rumah negeri lainnya.

Rumah-rumah negeri tersebut dibagi lagi dalam 11 kelas yang berdasarkan tingkat penghasilan dan disewakan kepada pegawai negeri yang menempatinya. "Besarnya sewa adalah 9 % sampai 15 % dari gaji pegawai negeri yang bersangkutan". (Yudokusodo, Siswono., et. al., 1991 : 109) dan berdasarkan UU No. 72 Tahun 1957 tentang Penjualan Rumah-rumah Negeri kepada Pegawai Negeri, rumah negeri golongan III dapat dijual dengan cara sewa beli dengan jangka waktu 5 sampai 20 tahun, dengan angsuran pertama sekurang-kurangnya 5 % dari harga jual rumah. Diadakan juga kegiatan penyuluhan perumahan sehat (terbatas) dan program perbaikan kampung ("*kampung verbetering*") di beberapa daerah dalam rangka penanggulangan penyakit sampar ("*pest bestrijding*") juga diadakan pendirian Perusahaan Pembangunan Perumahan Rakyat dengan nama *N.V. Volkshuisvesting*, misalnya di Surabaya, Jember.

- b. *Stadsverordenings Ordonnantie Stads Gemeenten Java*, 1938;
- c. *Kringen en Typen Verordening*, 1941;

d. *Stadsvormings Ordonnantie (S.V.O.)* S. 1948-168;

e. *Stadsvormings Verordening (S.V.V.)* 1949.

Hal ini sesuai dengan ketentuan Aturan Peralihan UUD 1945 pasal I, yaitu :

Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang Undang Dasar ini.

Adanya Kongres Perumahan Rakyat Sehat 1950 yang diikuti oleh 63 Kabupaten dan Kotapraja, 4 Propinsi dan wakil Jawatan Pekerjaan Umum, Utusan Organisasi Pemuda, Barisan Tani, pengurus Parindra, yang diadakan di Bandung tanggal 25-30 Agustus 1950 menjadi pegangan kebijakan pembangunan perumahan di daerah, karena berhasil "...merumuskan norma dan syarat-syarat perumahan rakyat minimum dan dan mengajukan usul kepada Pemerintah agar di tiap propinsi diusahakan selekas mungkin berdirinya perusahaan pembangunan perumahan rakyat dan Pemerintah memberikan fasilitas untuk menunjang hal tersebut" (Yudohusodo, Siswono., et al., 1991 : 111)

f. Surat Keputusan Presiden RI No. 65 Tahun 1952 tanggal 25 April 1952 diresmikan berdirinya Jawatan Perumahan Rakyat dalam lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga yang tugas pokoknya pada dasarnya meliputi empat bidang, yaitu :

- 1). Melakukan penelitian teknis-teknologis;
- 2). Membuat konsep pemikiran kebijaksanaan perumahan;
- 3). Mengadakan penyuluhan dan bimbingan teknis kepada masyarakat;
- 4). Mengatur penyelenggaraan pembiayaan pembangunan perumahan.

Dari konsep yang ada diharapkan tahun 1961 telah dapat dimulai program pembangunan perumahan.

g. Surat Keputusan (SK) Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga No. U.25/28/22 tanggal 22 Maret 1951 yaitu dibentuknya Badan Pembantu Perumahan Rakyat yang bertugas memberi nasehat pada Jawatan Perumahan Rakyat dengan anggota Wakil dari Kementerian Keuangan, Kementerian Sosial, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kesehatan, Bank Rakyat Indonesia dan dua orang anggota DPR-RI. Dikeluarkan konsep "Peraturan Pembiayaan Pembangunan Perumahan Rakyat", konsep yang diajukan belum dapat disetujui tetapi telah digunakan sebagai pedoman pelaksanaan pembangunan perumahan rakyat.

Dalam konsep yang diajukan dicantumkan dasar-dasar pembentukan Yayasan Kas Pembangunan (Y.K.P.) yang sifatnya tidak mencari untung (*non profit oriented*) di daerah kabupaten, yang mempunyai ciri-ciri Koperasi Rakyat, juga pembentukan Bank Pembangunan yang kegiatannya antara lain mengeluarkan pinjaman obligasi yang pembayarannya dijamin pemerintah. Sebelum terbentuknya Bank Pembangunan ini sumber pinjaman berasal dari anggaran dan belanja pemerintah yang disalurkan melalui Jawatan Perumahan Rakyat.

Dalam konsep juga dicantumkan Kepala Daerah Tingkat II menjadi Ketua YKP, anggota pengurus lainnya ditunjuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), kegiatan YKP dimulai sejak tahun 1952.

Dalam alam kehidupan kenegaraan menurut UU No. 22 Tahun 1948 adalah masih dipengaruhi jaman Hindia Belanda yaitu yang dapat mensejah -

terakan rakyat adalah hanya negara/pemerintah.

2. Undang Undang No. 1 Tahun 1957 (L.N. No. 6 Tahun 1957) jo. Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 (L.N. 1959 No. 129)

Adanya perubahan dasar ketatanegaraan atau perubahan politik pemerintahan, yaitu dengan diberlakukannya Undang Undang Dasar Sementara (UUDS) maka UU No. 22 Tahun 1948 diganti dengan UU No. 1 Tahun 1957 yang memungkinkan pembentukan tiga (3) tingkat daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri atau daerah otonomi, yaitu tingkat ke-I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya, daerah tingkat ke-II, termasuk Kotapraja, dan daerah tingkat ke-III, meskipun dalam prakteknya hanya sampai daerah tingkat ke-II.

Daerah yang disebutkan tadi juga termasuk Daerah Swapraja dengan alasan "menurut pentingnya dan perkembangan masyarakat dewasa ini, dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa tingkat ke I, II atau III atau Daerah Swatantra tingkat ke I, II atau III, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.". Sesuai dengan ketentuan pasal 2.2., pada saat ini daerah tingkat ke-II, termasuk Kotapraja atau Daerah Swatantra tingkat ke II (atau biasa disebut Daerah Swatantra tingkat II) adalah dinamakan Kabupaten sesuai versi dan bentuk menurut Undang Undang No. 5 Tahun 1974.

Mengenai otonominya UU No. 1 Tahun 1957 ini mengangkut sistem otonomi nyata atau riil, hal ini juga sesuai dengan Memori penjelasan UU No. 1 tahun 1957 Bagian Umum. Ad. 1 Apabila dilihat dari pengaturan wewenang kepada pemerintah daerah, dilihat dari bentuk hukum dan ruang lingkungnya, maka sudah sesuai karena penyerahan otonominya dilakukan atau dilaksanakan dengan undang

undang, sesuai dengan ketentuan pasal 1..

Ketentuan pasal 1 Undang undang No. 1 Tahun 1957, yaitu :

Yang dimaksud dengan Daerah dalam Undang-undang ini ialah daerah yang berhak mengurus rumah-tangganya sendiri, yang disebut juga "Daerah Swatantra dan "Daerah Istimewa."

Pada waktu Undang Undang No. 1 Tahun 1957 diundangkan yang menjadi dasarnya adalah Undang Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDSRI), (L.N. No. 56, 1950). Undang-undang ini masih berlaku pada waktu ada perubahan undang undang dasar yang diakibatkan oleh Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, yang salah satu butirnya menentukan kembali berlakunya UUD 1945. Dengan demikian harus ada penegasan kembali bahwa dasarnya bukan UUDSRI melainkan berdasar UUD 1945, sehingga timbulah Penetapan Presiden Republik Indonesia No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah (Disempurnakan).

Penegasan oleh Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan), ini terlihat dari konsiderans Menimbang dan Mengingatnya.

Pada masa berlakunya Undang Undang No. 1 Tahun 1957 jo. Pempres No. 6 Tahun 1959, kegiatan Yayasan Kas Pembangunan (YKP), yang diharapkan akan dimulai tahun 1952 sesuai dengan Keputusan Presiden No. 65 Tahun 1952 tentang diresmikannya Jawatan Perumahan Rakyat dalam lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga mulai berjalan. Sesuai dengan konsepnya, yaitu sejak tahun 1961 YKP mulai membangun rumah dengan dana yang ditabung oleh anggotanya di samping sumber pinjaman dari anggaran belanja pemerintah yang disalurkan melalui Jawatan Perumahan Rakyat.

“Jumlah YKP yang pernah didirikan kurang lebih 200. Tugas Yayasan ini, sebagai badan yang tidak mencari keuntungan (*“non profit”*) ialah membangun rumah yang harganya lebih rendah dari harga pasaran dan menyewa belikannya kepada para anggota penabung selama 20 tahun. Sebagai modal kerja, YKP menerima kredit dua puluh lima tahun tanpa bunga dari Pemerintah dengan jaminan dari DPRD”. (Yudokusodo, Siswono, et al., 1991 : 112)

Selain pembangunan oleh YKP yang didanai oleh Pemerintah lewat atau disalurkan melalui Jawatan Perumahan Rakyat, YKP juga membangun dengan dana dana atas usahanya sendiri. YKP mendirikan Perusahaan Terbatas (PT) dalam yayasan, sehingga dapat menjual rumah dengan mendapat keuntungan yang dapat digulirkan kepada anggotanya. Adanya perkembangan dan kesulitan keuangan negara, Pemerintah tidak dapat lagi menyediakan anggaran kredit pembangunan perumahan rakyat kepada YKP di daerah-daerah, sehingga banyak YKP yang tidak dapat meneruskan usaha kegiatannya, “...kecuali Surabaya, Klaten dan Cirebon, yang masih dapat melanjutkan usahanya dengan kemampuan sendiri”. (Yudokusodo, Siswono, et al., 1991 : 135)

Pada tahun 1956 keluarlah “Garis-garis Besar Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960” dan program di bidang pembangunan perumahan adalah :

- a. Penyelidikan mengenai teknik pembuatan rumah;
- b. Penyuluhan mengenai teknik pembuatan rumah;
- c. Penyederhanaan prosedur administratif dan pemberian fasilitas mengenai pembuatan rumah;
- d. Dorongan memperbesar produksi bahan bangunan.

Mengenai pembiayaan perumahan tidak mungkin lagi dibebankan kepada Pemerintah sehingga disarankan dibentuk Koperasi Perumahan, yang dapat

memperoleh bantuan dan bimbingan dari Pemerintah yang kreditnya disalurkan melalui lembaga per kreditan (bank). Adanya Dekrit 5 Juli 1959 yang mengakibatkan perombakan menyeluruh struktur pemerintahan, rencana pembangunan lima tahun tersebut sukar dinilai keberhasilannya.

Pada masa UU No. 1 Tahun 1957 jo. Penpres No. 6 Tahun 1959, ada beberapa ketentuan mengenai pembangunan perumahan, yaitu :

- a. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1958 tentang Penyerahan Tugas Urusan Perumahan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I (LN 1958 No. 10) tetap berlaku dan pelaksanaan selanjutnya disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang, Undang tentang Pokok-pokok Perumahan dan Peraturan Pemerintah ini.

Peraturan ini masih berlaku meskipun dasarnya bukan UUD 1945, karena adanya Dekrit 5 Juli 1959, sesuai dengan ketentuan Aturan Peralihan Pasal II UUD 1945, yaitu :

Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang Undang Dasar ini.

- b. Undang Undang Darurat No. 3 Tahun 1959 yang mengatur penghunan rumah-rumah yang dibangun melalui sistem Surat Ijin Perumahan oleh Pemerintah Daerah (Kantor Urusan Perumahan);
- c. Ketetapan (Tap) MPRS No. II/MPRS/1960 mengenai perumahan dimasukkan dalam bidang kesejahteraan rakyat, yang dalam Lampiran 1 bab II dicantumkan:
 - 1). diusahakan pembangunan rumah yang sehat, nikmat, tahan lama, murah harga dan sewanya, serta memenuhi syarat kesucilaan;

- 2). bantuan pembangunan perumahan hendaknya disalurkan melalui jalan yang mudah, misalnya melalui koperasi pembangunan perumahan, Jawatan Perumahan Rakyat, usaha swasta nasional dan lain sebagainya;
 - 3). dalam masalah perumahan hendaknya keaktifan jangan hanya berupa pemberian kredit melainkan pemerintah membangun rumah-rumah baik untuk disewakan maupun untuk dijual terutama di kawasan industri negara.
- d. Dewan Perancang Nasional (DEPERNAS) menyusun Rancangan Dasar Undang-Undang Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun, 1961-1969, yang mencantumkan pemikiran tentang Bank Perumahan dan usaha-usahnya baik di kota maupun di desa. Modalnya berasal dari Pemerintah Pusat dan saham-saham Perusahaan Negara, Perusahaan Swasta dan Pemerintah Daerah, pinjamannya diberikan kepada golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah.
- e. Resolusi MPRS tahun 1963 bab IV mengenai perumahan dirumuskan sebagai berikut :
- “Bersamaan dengan mendorong usaha-usaha perluasan pembangunan dan perusahaan perumahan, baik yang diselenggarakan oleh pihak Pemerintah maupun pihak swasta nasional serta atas inisiatif rakyat, supaya mengutamakan pembangunan kompleks perumahan untuk para dosen dan mahasiswa, bangunan-bangunan sekolah dan perumahan buruh dan pegawai serta prajurit-prajurit angkatan bersenjata”
- f. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Peperpu) No. 6 Tahun 1962, yang pada pokoknya adalah usaha untuk menggairahkan pembangunan

perumahan melalui kebebasan membangun rumah dan menetapkan penggunaannya untuk ditempati sendiri, disewakan atau dijual.

- g. Peraturan Pemerintah (PP) No. 17 Tahun 1963 adalah peraturan pelaksana dari Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 1962 dengan maksud untuk lebih memperlancar usaha pembangunan perumahan

Hal ini terlihat dalam ketentuan pasal 1 (2), yaitu :

Agar pembangunan perumahan dapat berjalan secara teratur Kepala daerah mengumumkan secara luas rencana pembangunan kota/desa dengan tanah-tanah yang disediakan guna pembangunan perumahan.

- h. Undang Undang No. 1 Tahun 1964 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 6 Tahun 1962 tentang Pokok-pokok Perumahan (LN 1962 No. 40) menjadi Undang-undang (LN 1964 No. 3), yang dalam pasal 3 menentukan sebagai berikut :

- (1) Pemerintah memberikan bimbingan, berbagai fasilitas, bantuan dan perangsang lainnya, baik dalam pembangunan maupun pembiayaannya, tanpa meninggalkan semangat gotong royong yang hidup di dalam masyarakat.
- (2) Pemerintah mengadakan penelitian dan perencanaan untuk perbaikan dalam pembangunan perumahan dengan mengutamakan usaha memperendah biaya, mempertinggi mutu bangunan dan mempercepat proses pembangunan.
- (3) Pemerintah berusaha membangun perumahan setahap demi setahap bagi keperluan rakyat dan negara, dengan memperhatikan perkembangan kota

dan daerah.

3. Undang Undang No. 18 Tahun 1965 (L.N. 1965 No. 83, T.L.N. No. 2778)

Undang-undang ini juga dibuat karena adanya perubahan sistem pemerintahan yaitu berdasarkan Dekrit 5 Juli 1959 maka sistem ketatanegaraan Indonesia dan landasan konstitusional negara dikembalikan kepada Undang Undang Dasar 1945 menggantikan Undang Undang No. 1 Tahun 1957 jo. Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 (Disempurnakan).

Inti dari undang-undang ini adalah menetapkan pelaksanaan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi berjalan bersama dengan menunjang asas desentralisasi teritorial dan menghilangkan dualisme pemerintahan yaitu dengan menetapkan Kepala Daerah yang mempunyai dua (2) tugas yaitu sebagai alat Pusat dan alat Daerah.

Kedudukan dan kekuasaan Kepala Daerah sebagai alat pusat adalah sangat besar atau dominan karena tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan malah Pimpinan DPRD dalam tugasnya yang mempertanggung jawabkannya kepada Kepala Daerah seperti terlihat dalam pasal 8 UU No. 18 Tahun 1965, yang menentukan .

Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan tugas mempertanggung jawabkannya kepada Kepala Daerah

Konstruksi pasal 8 UU No. 18 Tahun 1965 ini memberikan pengertian bahwa Kepala Daerah sebagai alat pusat sepenuhnya yang mengendalikan daerah yang bersangkutan, hal ini terlihat dalam .

a. Melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah;

b. Sebagai alat pusat, Kepala Daerah mempunyai kekuasaan untuk menanggukkan keputusan DPRD apabila bertentangan dengan Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan kepentingan umum serta peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya;

Ini adalah logis rasional karena sebagai negara kesatuan, maka sebagai suatu sistem harus konsisten secara vertikal, karena hubungan atasan dan bawahan adalah hubungan vertikal.

c. Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden sedang untuk Kepala Daerah Tingkat II oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Kepala Daerah ini dapat dari orang luar dari calon yang diajukan oleh DPRD setempat.

Ada tiga (3) tingkatan daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri dan bukan merupakan perwujudan suatu wilayah administratif, sesuai dengan ketentuan pasal 2 (1), yaitu :

Wilayah Negara Republik Indonesia terbagi habis dalam Daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan sebagai berikut :

- a. Propinsi dan/atau Kotaraya sebagai daerah tingkat I,
- b. Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai daerah tingkat II,
- c. Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai daerah Tingkat III.

Ketentuan pasal di atas dan juga ketentuan pasal 3 jo. Pasal 39 terutama ayat (2) dan (3) nya menentukan bentuk dan ruang lingkup wewenangnya, yaitu :

(1) Pembentukan Daerah termasuk dalam pasal 2 ayat (1), nama ibukota dan batasnya, serta tugas kewenangan pangkalnya dan anggaran keuangannya

yang pertama, diatur dengan Undang-undang.

- (2) Penyempurnaan batas wilayah Daerah begitu pula pemindahan ibukota, perubahan nama dan batas wilayah kemudian yang tidak mengakibatkan pembubaran suatu Daerah, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 39 menentukan, yaitu :

- (1) Pemerintah Daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga Daerahnya.
- (2) Dengan tidak mengurangi ketentuan dimaksud dalam ayat (1), dalam Undang-undang pembentukan Daerah sebagai pangkal ditetapkan urusan-urusan yang termasuk rumah tangganya disertai alat perlengkapan dan pembiayaannya serta sumber-sumber pendapatan yang pertama dari Daerah itu.
- (3) Dengan Peraturan Pemerintah tiap-tiap waktu, atas usul dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan dan sepanjang mengenai daerah tingkat II dan III atas usul dari Kepala Daerah setingkat lebih atas, urusan-urusan tersebut dalam ayat (2) dapat ditambah dengan urusan-urusan lain.

Ketentuan yang ada ini memperjelas sekali ruang lingkup maupun bentuk wewenang Daerah dan sesuai dengan tafa urutan peraturan perundang-undangan yang ada dalam sistem UUD 1945.

Otonomi daerah yang diartikan oleh UU No. 18 Tahun 1965 adalah otonomi yang seluas-luasnya, sesuai dengan ketentuan pasal 39 (3) yang menentukan :

Dengan Peraturan Pemerintah tiap-tiap waktu, atas usul dari dewan Perwakilan

an Rakyat Daerah yang bersangkutan dan sepanjang mengenai Daerah tingkat II dan III atas usul dari Kepala Daerah setingkat lebih atas, urusan-urusan tersebut dalam ayat (2) dapat ditambah dengan urusan-urusan lain.

dan Penjelasan Undang Undang No. 18 Tahun 1965 Bagian III, yaitu " ... yaitu meletakkan tanggung jawab teritorial riil dan seluas-luasnya dalam tangan Pemerintah Daerah, di samping menjalankan politik dekonsentrasi sebagai komplemen yang vital".

Adanya ketentuan pasal 39 (3) dan Penjelasan Undang Undang No. 18 Tahun 1965 Bagian III di atas memberikan landasan yang kuat bagi daerah dalam mengatur dan menggairahkan pembangunan khususnya di bidang pembangunan perumahan, peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hal ini, ialah :

a. Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 7 Tahun 1965 tentang Penggunaan Perumahan Dalam Masa Peralihan

Kewenangan Menteri Sosial terlihat dalam :

1). Konsiderans Menimbang :

a. bahwa berdasarkan pasal 4 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1964 kebijaksanaan umum Pemerintah dalam urusan perumahan dijalankan oleh Menteri Sosial;

2). Pasal 1 .

Semua perumahan yang sebelum berlakunya Undang-undang Pokok Perumahan menggunakan S.I.P. untuk sementara waktu dikuasai oleh Kepala Daerah tk. II, ...

b. Keputusan Presiden (Keppres) No. 18 Tahun 1969 yang menetapkan bahwa pe

rumahan menjadi sektor O/Papan;

c. Surat Departemen Dalam Negeri No. BH.10/5/37 tanggal 18 April 1972 perihal Peradilan Sengketa Sewa Menyewa Perumahan.

Wewenang Pemerintah Daerah, terlihat dalam :

- 1). Urusan perumahan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan pasal 1 PP No. 6/58 adalah wewenang pelaksanaan tugas yang meliputi kekuasaan dan kewajiban mengatur dan mengurus penunjukan dan penetapan perumahan/ruangan ... ;
- 2). ..., akan tetapi adalah merupakan langkah pertama yang mengarah kepada pemberian otonomi kepada Daerah dalam bidang perumahan yang mengandung tujuan yang lebih besar dan luas sesuai dengan strategi pelaksanaan otonomi riil dan luas menurut Ketetapan MPRS No. XXI/1966 ... ;
- 3). ... hendaknya dilihat dalam Undang-undang No. 14/1964 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 6 Tahun 1962 tentang Pokok-pokok Perumahan menjadi Undang-undang, menggambarkan bahwa tugas Pokok Pemerintah Daerah dalam bidang perumahan yang merupakan salah satu unsur pokok bagi kesejahteraan Rakyat banyak, adalah menyelenggarakan pembangunan perumahan secara teratur dan berencana sesuai dengan kebutuhan dan selera masyarakat, memenuhi persyaratan kesehatan, nikmat, lahan lama, murah harga dan sewanya sesuai pula dengan norma-norma kesusilaan, dengan mengikuti perkembangan perencanaan pembangunan kota dan daerah (pasal 3, korsi-

derans menimbang dan penjelasan umum).

- 4). ...
- 5). .. pada hakekatnya wewenang yang terkandung di dalam Undang-undang No. 1/1964 dan yang telah dilaksanakan dengan PP 17/1963 tersebutlah yang merupakan wewenang yang bersifat otonomi, yang memberi kebebasan kepada Pemerintah Daerah untuk membuat kebijaksanaan mengenai rencana pembangunan perumahan serta ... bantuan dan perangsang lainnya di dalam daerahnya masing-masing yang pengaturan selanjutnya dituangkan ke dalam Peraturan Daerah yang bersangkutan dengan pedoman dan petunjuk dari Pemerintah Pusat
- d. Peraturan Mendagri No. 6 Tahun 1972, khususnya mengenai batas tanah yang boleh dikuasai oleh perusahaan.
- e. Peraturan Mendagri No. 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Tatacara Pemberian Hak Tanah, yang isinya : Gubernur KDH menerbitkan Surat Keputusan mengenai Hak Guna Bangunan kepada perusahaan untuk luas tanah tidak lebih dari 5 Ha dan jangka waktu haknya tidak lebih dari 20 tahun.
- f. Surat Edaran Mendagri No. Penda 18/3/6 tanggal 15 Mei 1973 perihal Penyusunan Rencana Pembangunan Kota bagi tiap Ibukota Kabupaten, yang dalam surat edaran tersebut isi atau ketentuan *Stadsvormings Ordonnantie (SVO) 1948* dan *Stadsvormings Verordening (SVV) 1949* masih dipakai sebagai pegangan;
- g. Surat Keputusan (SK) Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik No.

119/KPTS/1973 yaitu Pedoman Penyelenggaraan Pembangunan Perumahan dan Gedung-gedung Negara;

h. Keputusan Bersama Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik dan Menteri Keuangan tanggal 2 Juni 1973, yang isinya menentukan :

- 1). Model rumah, luas minimum 45 m² dan mempunyai dua (2) kamar tidur;
- 2). Rumah murah ditunjang fasilitas-fasilitas lingkungan;
- 3). Adanya batasan sewa atau sewa beli maksimum Rp. 6.000,-/per bulan.

i. Surat Keputusan Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal (SK. BKPM) No. 28 Tahun 1974 tentang Penanaman Modal Bidang Pembangunan Perumahan, yang antara lain menentukan :

- 1). Adanya perbandingan jumlah bangunan rumah mewah, rumah menengah dan rumah sederhana, yaitu 1 : 3 : 6;
- 2). Luas lantai rumah sederhana maksimum 70 m²;
- 3). Mengatur tujuan pembangunan perumahan dalam rangka mewujudkan permukiman bagi berbagai golongan masyarakat secara berimbang (*mixed - community*);
- 4). Mengharuskan perusahaan pembangunan perumahan membangun prasarana lingkungan yang setelah jangka waktu tertentu harus diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

4. Undang Undang No. 5 Tahun 1974 (L.N. 1974 No. 38, T.L.N. No. 3037)

Undang-undang mengenai pemerintahan daerah ini adalah bertitik tolak dari kelemahan yang ada pada undang-undang sebelumnya yaitu Undang Undang No. 18 tahun 1965. Dilakukan perombakan dalam penyelenggaraan desentralisasi dan

otonomi daerah melalui kebijakan yang tersebut dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang tertuang dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap. MPR) No. IV / MPR / 1973, yang isi pokoknya antara lain adalah :

a. Adanya bobot yang seimbang antara asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi dalam pelaksanaan pemerintahan;

Meskipun dari atau dilihat dari penyebutan pejabat Kepala Daerah tetap saja asas dekonsentrasi lebih dimenangkan daripada asas desentralisasi yaitu Gubernur Kepala Daerah Tingkat I atau Bupati Kepala Daerah Tingkat II, di sini dapat ditafsirkan karena penyebutan asas dekonsentrasi lebih dahulu, yaitu Gubernur atau Bupati, sebagai pelaksana asas dekonsentrasi, daripada Kepala Daerah Tingkat I/II sebagai perujudan asas desentralisasi.

b. Prinsip yang diadopsi bukan lagi otonomi yang seluas-luasnya melainkan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Dengan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 ditambahkan kata dinamis sehingga mulai tahun 1978 otonominya adalah otonomi yang nyata dan bertanggung jawab serta dinamis.

Otonomi daerah sesuai dengan Penjelasan Umum UU No. 5 Tahun 1974 itu adalah lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut serta melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Wewenang daerah otonom menurut UU No. 5 Tahun 1974 adalah berasal dari undang-undang, sesuai dengan ketentuan pasal 4 (2), yaitu :

Pembentukan, nama, batas, ibukota, hak dan wewenang urusan serta modal

pangkal Daerah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, ditetapkan dengan Undang-undang

Penyerahan otonomi menurut Undang Undang No. 5 Tahun 1974 adalah melalui undang undang sehingga penyerahan urusan haruslah dilakukan dengan peraturan pemerintah, sebagai bentuk peraturan untuk menjalankan ketentuan undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang lain sesuai dengan bentuk dan ruang lingkup wewenang yang ada, hal ini terlihat dalam pasal 8, yang menentukan :

(1) Penambahan penyerahan urusan pemerintahan kepada Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pada pasal 8 (2) menentukan bahwa otonomi haruslah nyata dan bertanggung jawab, yaitu :

Penambahan penyerahan urusan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, disertai perangkat, alat perlengkapan dan sumber pembiayaannya.

Adanya kewajiban yang lebih mengedepan ini secara logika yuridis kurang tepat karena semestinya hak adalah sejajar dengan kewajiban, karena "Antara hak dan kewajiban sebenarnya terdapat hubungan yang teramat erat. Hak senantiasa mencerminkan kewajiban, sedang kewajiban sebaliknya mencerminkan adanya hak," (Ali, Achmad, 1990 : 84). Hak dan kewajiban berdasarkan undang-undang adalah harus seimbang sehingga tidak ada kewajiban yang lebih dari hak, begitu pula sebaliknya, seolah sebuah mata uang logam dengan sisi yang berbeda gambarnya tetapi nilainya tetap sama.

Dasar pemikiran mengenai kewajiban yang lebih dari hak ini terlihat pada

Bagian I Alinea ke dua dari Penjelasan Umum UU No. 5 Tahun 1974, yaitu :

“Jadi pada hakekatnya Otonomi Daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban Daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan Rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.”

Adanya hak dan kewajiban ini pulalah yang menjadikan sebagai salah satu prinsip dasar atau asas umum dalam penyelenggaraan pemerintahan agar berlaku secara adil dan seimbang, yaitu “Asas-asas umum hukum publik” (*principes generaux du droit public*) atau juga biasa disejajarkan dengan “Asas umum pemerintahan yang baik.” (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

Tujuan dari otonomi daerah adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sehingga tidak menampakan asas dekonsentrasi sebagai pelengkap asas desentralisasi. Sesuai dengan ketentuan pasal 11 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1974 titik berat otonomi adalah pada Daerah Tingkat II, sehingga diharapkan lebih mengerti dan memenuhi aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Daerah Tingkat II adalah merupakan mata rantai suatu sistem pemerintahan (yang berbasas dekonsentrasi dan desentralisasi) yang terdekat dengan masyarakat pendukung negara.

Dikatakan bahwa UU No. 5 Tahun 1974 adalah “... merupakan otonomi optimal, ...” (Sujanto, 1993 : 56). Hal ini dengan mendasarkan pada ketentuan mengenai pembentukan dinas daerah sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 363 Tahun 1977 tentang pedoman Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah, yaitu ketentuan pasal 1 (2) yang menyatakan bahwa:

Yang dimaksud dimaksud dengan Dinas Daerah Tingkat I dan Dinas Daerah Tingkat II, yang dibentuk berdasarkan terjadinya penyerahan sebagian urusan Pusat kepada Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Ketentuan pasal 1 (2) Keputusan Mendagri No. 363 Tahun 1977 ini adalah sesuai dan sejalan dengan Penjelasan Umum UU No. 5 tahun 1974, yang menyatakan :

Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah. Urusan-urusan yang diselenggarakan oleh Dinas-dinas Daerah adalah urusan yang telah menjadi urusan rumah tangga daerah. Pembentukan Dinas Daerah untuk melaksanakan urusan-urusan yang telah menjadi wewenang Pemerintah Pusat dan belum diserahkan kepada Daerah dengan suatu undang-undang atau Peraturan Pemerintah menjadi urusan rumah tangganya tidak dibenarkan.

Untuk memantapkan dan memenuhi titik berat otonomi daerah adalah pada daerah tingkat II maka dikeluarkanlah Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 105 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Proyek Percontohan Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II diusul dengan penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada sepuluh enam (26) Daerah Tingkat II Percontohan sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1995 (L.N.R.I 1995 No. 18, T.L.N.R.I No. 3590).

Adanya Proyek Percontohan pada Daerah Tingkat II dan penyerahan urusan pemerintahan adalah :

"... bukan hanya berupa penyerahan tugas dan tanggung jawab saja, tetapi juga mencakup tanggung jawab personel, aparat, peralatan dan penganggaran yang mendukungnya. Kecuali tugas-tugas yang secara langsung melekat pada

hakikat negara kesatuan dan kedaulatan negara yang tetap dikelola oleh pemerintah pusat (sentralisasi). ... penyerahan dimaksud adalah penyerahan penyelenggaraan pemerintahan daerah bukan penyerahan kedaulatan." (Widjaja, HAW., 1998 : 27-28).

Daerah percontohan ini diperluas dengan penambahan daerah tingkat II yang berujud Kotamadya yaitu dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 178 Tahun 1996 yaitu tentang Percontohan Otonomi Daerah pada Kabupaten / Kotamadya Daerah Tingkat II dan diperluas lagi dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 194 Tahun 1996.

Pada waktu berlakunya Undang Undang No. 5 Tahun 1974 ada beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembangunan perumahan, yang memacu lajunya pembangunan perumahan, khususnya perumahan sederhana, yaitu :

a. Sesuai dengan GBHN 1973, kebijaksanaan bidang perumahan rakyat diserahkan ke :

- 1). Usaha memenuhi kebutuhan perumahan yang layak di perkotaan dan dipe-
desaan;
- 2). Arah penyebaran yang lebih merata kegiatan pembangunan di daerah-
daerah;
- 3). Usaha mengurangi laju perpindahan penduduk ke kota-kota terutama kota
besar,

Adanya sistem pembayaran yang efektif dan efisien dalam usaha merangsang dan membantu pembangunan perumahan serta kepemilikannya dengan melalui sistem Kredit Pemilikan Rumah (KPR) yang dilakukan melalui Bank Tabung-

an Negara (BTN);

b. Keputusan Pemerintah No. 29 Tahun 1974 dengan didirikannya Perusahaan Umum Pembangunan Nasional (Perum PERUMNAS), yang sifat usaha dan lapangan usahanya, sesuai ketentuan pasal 5, ialah :

(1) Sifat usaha dari perusahaan adalah menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

(2) Maksud didirikannya Perusahaan adalah untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa kegiatan-kegiatan produktif di bidang pelaksanaan pembangunan perumahan rakyat beserta sarana dan prasarannya, dan melakukan pemupukan dana.

(3) Tujuan Perusahaan melaksanakan kebijaksanaan dan program Pemerintah di bidang pelaksanaan pembangunan perumahan rakyat beserta sarana dan prasarannya yang mampu mewujudkan lingkungan pemukiman sesuai dengan rencana pembangunan wilayah/kota.

c. Surat Keputusan Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal (SK. BKPM) No. 28 Tahun 1974 tentang Pedoman Penanaman Modal Bidang Pembangunan Perumahan, yang antara lain menetapkan :

1). Adanya perbandingan jumlah bangunan rumah mewah, rumah menengah dan rumah sederhana, yaitu 1 : 3 : 6

2). Luas lantai rumah sederhana maksimum 70 m²;

3). Mengatur tujuan pembangunan perumahan dalam rangka mewujudkan pemukiman bagi berbagai golongan masyarakat secara berimbang (*mixed*

community);

- 4). Mengharuskan perusahaan pembangunan perumahan membangun prasarana lingkungan yang setelah jangka waktu tertentu harus diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

Wewenang Pemerintah Daerah di bidang pembangunan perumahan mulai terlihat nyata, meskipun sebetulnya sesuai UU No. 5 Tahun 1974 seharusnya Pemerintah Daerah berperan luas dalam pembangunan (khususnya pembangunan perumahan), yaitu dengan dikeluarkannya :

- a. Peraturan Mendagri No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan;
- b. Peraturan Mendagri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Tatacara Pembebasan Tanah.
- c. Peraturan Mendagri No. 1 Tahun 1977 tentang tatacara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya.
- d. Keputusan Mendagri No. 268 Tahun 1982 tentang Pokok-pokok Kebijakan Penertiban/Pemanfaatan Tanah yang Dicadangkan Bagi dan atau dikuasai oleh Perusahaan-perusahaan.
- e. Instruksi Mendagri No. 2 Tahun 1982 tentang Penertiban Tanah di daerah Perkotaan yang dikuasai oleh Badan Hukum/Perseroan yang Tidak Dimanfaatkan/Ditelantarkan.
- f. Peraturan Mendagri No. 2 Tahun 1984 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Tanah untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan

Sederhana/Perumahan Murah yang diselenggarakan dengan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah dari Bank Tabungan Negara.

- g. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 20/KPTS/1986 tentang Pedoman Teknik Pembangunan Perumahan Sederhana Tidak Boreusun;
- h. Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 1987 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Pekerjaan Umum kepada Pemerintah Daerah, yang dalam konsiderans Menimbang bagian b, disebutkan :

hahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab sesuai dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1974, maka Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1953 perlu diganti.

Sesuai dengan ketentuan pasal 1 c., dimaksud dengan pekerjaan umum adalah :

Pekerjaan umum adalah sebagian dari fungsi Pemerintah di bidang Pengairan, Bina Marga, dan Cipta Karya.

Dalam pasal 4 ditentukan sebagian urusan di bidang Pekerjaan Umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 yang diserahkan kepada Daerah Tingkat II meliputi :

A. ...

B.

C. Sebagian Bidang Cipta Karya :

1. Penyusunan rencana umum tata ruang Daerah Tingkat II beserta program pemanfaatan ruang untuk Daerah Tingkat II Kabupaten dan rencana detail tata ruang untuk satuan kawasan pengembangan, kecuali Daerah Tingkat II Kabupaten dan satuan - satuan kawasan pengembangan yang mempunyai

- kepentingan Nasional dan/atau Daerah Tingkat I;
2. Penyusunan rencana umum tata ruang kota beserta program pemanfaatan ruang untuk kota, rencana detail tata ruang untuk kawasan kota, kecuali kawasan yang mempunyai kepentingan Nasional dan/atau Daerah tingkat I;
 3. Penyusunan rencana teknik ruang, penyiapan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang untuk satuan pemukiman yang mempunyai kepentingan Nasional dan/atau Daerah Tingkat I
- i. Peraturan Mendagri No. 1 Tahun 1987 tentang Penyerahan Prasarana Lingkungan, Utilitas Umum dan Fasilitas Sosial Perumahan kepada Pemerintah Daerah.
 - j. Peraturan Mendagri No. 3 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak atas Tanah untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan, yang isinya antara lain :
 - 1). Perubahan penetapan ijin lokasi dan luas tanah untuk keperluan perusahaan sebagai berikut :
 - a). Luas tanah kurang dari 15 Ha ditetapkan oleh Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II;
 - b). Luas tanah kurang dari 200 Ha ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I;
 - c). Luas tanah lebih dari 200 Ha ditetapkan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I setelah mendapat persetujuan Mendagri.
 - k. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 01/KPTS/1989 tentang Pedoman Teknik Pembangunan Kaveling Siap Bangun (KSB)

Isi peraturan tersebut adalah dalam garis besarnya adalah sebagai berikut :

- 1). KSB merupakan lahan matang yang terencana dalam suatu lingkungan perumahan dengan prasarana lingkungan berupa jalan setapak berkonstruksi sederhana dengan daerah manfaat jalan 2,80 m serta dilengkapi dengan utilitas umum, dan fasilitas sosial berupa jaringan listrik, air bersih, MCK untuk umum, tempat bermain dan warung;
 - 2). Ukuran KSB ada 3 macam, yaitu luas KSB standar 54 m² (6x9m²), 60 m² (6x10m²) dan 72 m² (6x12m²) dengan persyaratan :
 - a). ukuran lebar muka kapling standar yaitu 6 m;
 - b). lebar garis sepadan dan bangunan 2 m dan di belakang harus ada pembukaan atap bangunan minimal 2 m²;
 - c). panjang deretan kapling maksimum 60 m;
 - d). jarak capai terjauh dari KSB ke jalan lingkungan maksimum 100 m.
- L. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 40/PRT/1989 tentang Penerapan Koordinasi Modular dalam Pembangunan Bangunan Rumah dan Gedung
- m. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 41/PRT/1989 tentang Pengesahan 25 Standar Konstruksi Bangunan Indonesia menjadi Standar Nasional Indonesia.
- n. Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional No. 500-2031 tanggal 9 Juni 1989 perihal program Pengadaan Kapling Siap Bangun dengan Fasilitas Kredit Bank Tabungan Negara, yang isi garis besarnya :
- 1). Pengadaan KSB yang dilakukan oleh Perum Perumnas, maka ketentuan yang berlaku bagi penyerahan Kapling Tanah Matang (KTM) diberlakukan

bagi penyerahan KSB kepada masyarakat yang memerlukan,

- 2). Pengadaan KSB yang dilaksanakan oleh Perusahaan Pembangunan Perumahan (*developer*) Swasta dapat dilaksanakan pada lokasi yang khusus diperuntukan bagi KSB atau pada lokasi tanah yang digabung dengan perumahan sederhana dengan fasilitas KPR-BTN.
- o. Surat Dirjen Agraria kepada Direktur Utama Perum Perumnas No. 593/7583/Agr tanggal 19 Desember 1983 perihal Penyerahan Penggunaan Bagian Tanah Hak Pengelolaan Perum Perumnas kepada Pihak Ketiga dalam bentuk Kapling Tanah Matang (KTM), isinya antara lain:
- Dirjen Agraria dapat menyetujui rencana Perum Perumnas untuk menyerahkan penggunaan KTM kepada pihak ketiga c.q. Perusahaan Pembangunan Perumahan (*developer*) Swasta.
- p. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 54/PRT/1991 tentang Pedoman Teknik Pembangunan Perumahan Sangat Sederhana, yang dalam ketentuannya menetapkan bahwa luas kapling tidak boleh kurang dari 54 m² dan tidak boleh lebih dari 200 m².
- q. Undang Undang No. 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman
- Undang-undang ini membedakan pengertian rumah dan perumahan serta permukiman, dan memasukkan aspek pelestarian lingkungan hidup, dan prasarana dan sarana yang terstruktur.
- Pasal 1 :
1. Rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga,

2. Perumahan adalah sekelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan;
3. Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan;

Pasal 3 :

Penataan perumahan dan permukiman pada asas manfaat, adil dan merata, kebersamaan dan kekeluargaan, kepercayaan pada diri sendiri, keterjangkauan dan kelestarian lingkungan hidup.

- r. Undang Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (LN 1992 No. 115 TLN No. 3501).
- s. Peraturan Pemerintah No. 80 Tahun 1999 tentang Kawasan Siap Bangun dan Lingkungan Siap Bangun yang berdiri sendiri. (LN 1999 No. 171 TLN No. 3892)

Dari jiwa ketentuan yang ada maka sejak UU No. 1 Tahun 1957 sampai dengan UU No. 5 Tahun 1974 terlihat bahwa bukan hanya kepada negara saja yang dibebankan lajunya pembangunan, khususnya pembangunan perumahan tetapi juga dibebankan kepada Daerah, baik tingkat I maupun tingkat II. Dengan kata lain bahwa daerah otonomi baik tingkat I maupun tingkat II dapat juga mensejahterakan rakyat atau penduduknya yang berada dalam daerah yang bersangkutan.

5. Undang Undang No.22 Tahun 1999 (L.N. 1999 No. 60, T.L.N. No. 3839)

Undang-undang ini memberikan beberapa pengertian baru yang berbeda dengan pengertian yang selama ini dikenal secara umum, antara lain yaitu :

- a. Sebutan Provinsi daerah Tingkat I, Kabupaten Daerah Tingkat II dan Kotamadya Daerah Tingkat II yang dahulunya berdasarkan asas dekonsentrasi berubah menjadi Provinsi, Kabupaten dan Kota sebagai perwujudan asas desentralisasi sesuai dengan ketentuan pasal 121, yaitu :

Sebutan Provinsi Daerah Tingkat I, Kabupaten Daerah Tingkat I, dan Kotamadya Daerah Tingkat II, sebagai dimaksud dalam undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 berubah masing-masing menjadi Provinsi, Kabupaten dan Kota.

Adanya pembagian daerah otonom yang berujud provinsi dan kabupaten adalah tidaklah menyalahi teori desentralisasi karena "... *decentralization involves different kinds of hierarchy...*" (Smith, Brian C., 1985 : 2)

- b. Pengertian Satuan Polisi Pamong Praja (dan Pamong Praja) yang dulunya adalah aparat pusat yang ada di daerah berubah menjadi alat daerah sesuai dengan ketentuan pasal 120, yaitu :

- (1) Dalam rangka menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum serta untuk menegakkan Peraturan Daerah dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja sebagai perangkat Pemerintah Daerah
- (2) Susunan organisasi, formasi, kedudukan, wewenang, hak, tugas, dan kewajiban Polisi Pamong Praja ditetapkan dengan Peraturan Daerah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah.

c. Pamong Praja secara luas dahulunya dikenal sebagai alat pusat yang ditempatkan di daerah, sekarang (Polisi) Pamong Praja adalah alat daerah.

Undang-undang mengenai pemerintahan daerah yang terbaru adalah Undang Undang (UU) No. 22 Tahun 1999, undang-undang ini menyatakan mengenai otonomi daerah, sesuai dengan ketentuan pasal 1 huruf h, yaitu :

Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan tersebut memperlihatkan bahwa otonomi daerah adalah merupakan wewenang daerah (*bevoegdheid*). Menyangkut hak dan kewajiban sehingga secara administratif daerah mempunyai hak untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri (*zelfregelen en zelfbesturen*) secara luas dan nyata apa yang terdapat dalam daerahnya " ... transformed into a value in its own right... " (Smith, Brian. C., 1985 : 25).

Wewenang yang dipunyai daerah otonom adalah berdasar pada undang undang, hal ini terlihat dalam ketentuan pasal 5, yaitu :

- (1) Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah.
- (2) Pembentukan, nama, batas, dan ibukota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan undang-undang.
- (3) Perubahan batas yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah, perubahan nama daerah, serta perubahan nama dan pemindahan ibukota

daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

- (4) Syarat-syarat pembentukan daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Dilihat dari Hukum Administrasi maka ketentuan ini adalah mempunyai fungsi normatif, karena " ... bertugas untuk menegakkan sejumlah asas ataupun norma seperti yang diatur dalam peraturan ..." (Soetoprawiro, Koerniatmanto., 1995 : 30)

Ketentuan ini memperlihatkan bahwa pembentukan daerah otonom adalah dilakukan dengan undang undang sehingga penyerahan urusannya haruslah dilakukan dengan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan Undang undang. Dipakai lah Peraturan Pemerintah karena fungsi Peraturan Pemerintah adalah peraturan pelaksana undang undang atau peraturan lain yang sesuai dengan bentuk dan ruang lingkup wewenang yang dipunyai daerah

Otonomi daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau yang sesuai dengan ketentuan Menimbang dari UU No. 22 Tahun 1999, yaitu "...., dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, ..."

Ketentuan ini memperlihatkan bahwa sistem otonomi yang diadot oleh UU No. 22 Tahun 1999 secara normatif adalah sistem otonomi riil atau nyata. Ketentuan normatif-formal terlihat sesuai dengan ketentuan pasal 7, yaitu :

- (1) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang peme-

rintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Kewenangan yang dimiliki daerah kabupaten disebutkan dalam pasal 11, yaitu :

- (1) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang didelegasikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.
- (2) Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Fungsi normatif dalam ketentuan ini, memperlihatkan seberapa jauh kewenangan yang dimiliki oleh daerah kabupaten/daerah kota.

Otonomi riil atau nyata haruslah berdasar kepada faktor faktual setiap daerah. Pada saat diundangkan secara formal setiap daerah dianggap mampu 'otonomi', untuk tingkat Provinsi dan Kabupaten serta Daerah Kota, sehingga terdapat suatu klausula untuk penghapusan/atau digabung dan pemekaran tergantung dari kemampuan otonominya, seperti disebutkan dalam pasal 6 UU No. 22 Tahun 1999, yaitu :

- (1) Daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus /atau digabung dengan daerah lain.

- (2) Daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu daerah
- (3) Kriteria tentang penghapusan, penggabungan dan pemekaran daerah, sebagaimana dimaksud pada (1) dan ayat (2), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- (4) Penghapusan, penggabungan, dan pemekaran daerah sebagaimana dimaksud pada (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan undang-undang.

Ketentuan dalam pasal 6 ayat (1) dan (2) memperlihatkan adanya fungsi instrumental, karena mengindikasikan diterimanya asas asas efisiensi dan efektivitas, seperti yang dikatakan oleh Philipus M. Hadjon. (Hadjou, Philipus M., 1995 : 9), yang diikuti dengan asas fungsi normatif yaitu pada ayat (3) dan (4).

Dalam pasal 78 (1) UU No. 22 Tahun 1999 juga diatur mengenai keuangan daerah, yang dalam Hukum Administrasi mempunyai fungsi normatif, yaitu :

Penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan DPR dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah.

Sedangkan mengenai sumber pendapatan daerah diatur dalam pasal 79, dimana dikatakan :

Sumber pendapatan Daerah terdiri atas :

a. pendapatan asli Daerah, yaitu :

- 1) hasil pajak Daerah
- 2) hasil retribusi Daerah
- 3) hasil perusahaan milik Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan
- 4) lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah,

- b. dana perimbangan;
- c. pinjaman Daerah;
- d. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Adanya sumber pendapatan daerah ini adalah sangat penting, sebab tidaklah mungkin menjalankan pemerintahan tanpa adanya sumber pendapatan apalagi dengan statusnya sebagai daerah otonom, dengan pengertian bahwa otonom daerah yang dimaksud oleh UU No. 22 Tahun 1999 adalah, sesuai dengan ketentuan umum pasal 1 h, yaitu :

Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan ketentuan pasal 78 (1) maka setiap Daerah harus bisa membiayai penyelenggaraan pemerintahannya melalui ketentuan pasal 79 yang apabila tidak dapat maka bisa dikenai ketentuan pasal 6 (1), yaitu daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan / atau digabung dengan daerah lain, sedangkan "*...decentralization of government, whether in federations or unitary states, ... the most intractable problems in the field of public finance...is the political pressure on central governments to equalize living condition from area to area.*" (Smith, Brian C., 1985 : 99 - 112)

Peningkatan kesejahteraan di daerah, termasuk juga mengenai peningkatan pembangunan perumahan sebagai suatu bentuk peningkatan kesejahteraan rakyat merupakan tujuan, merupakan fungsi jaminan UU No. 22 Tahun 1999 secara tegas diamanatkan kepada kewajiban Kepala Daerah, seperti tertulis dalam pasal

43 huruf d, yaitu :

meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat;

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 ada beberapa pasal yang langsung mempunyai hubungan dengan perumahan atau pemukiman ataupun kawasan perumahan, yaitu pasal 11 (2) yaitu mengenai pekerjaan umum, bina marga dan cipta karya adalah termasuk pekerjaan umum, tanah dan lingkungan hidupnya dan pasal 110 serta pasal 119, yang isinya adalah :

Pasal 11 (2) :

Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, pertambangan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Pasal 110 :

Pemerintah Kabupaten dan / atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah Desa menjadi wilayah permukiman, industri, dan jasa wajib mengikut sertakan Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasannya.

Pasal 119 :

(1) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, berlaku juga kawasan otorita yang terletak di dalam Daerah Otonom, yang meliputi badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan bandar udara, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan pari -

wisata, kawasan jalan bebas hambatan, dan kawasan lain yang sejenis.

- (2) Pengaturan lebih lanjut, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Kewenangan pemerintah kabupaten sebagai daerah otonom dilakukan oleh Kepala Daerah dan perangkat daerah, sebagai badan eksekutif, seperti ketentuan pasal 14, yaitu :

- (1) Di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah.
- (2) Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya.

Perangkat Daerah sesuai dengan ketentuan pasal 60 terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan lembaga teknis Daerah lainnya, sesuai dengan kebutuhan Daerah. Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan pasal 62 (1). Susunan perangkat daerah, nama dan tugasnya (*job description*) terlihat dalam Susunan Organisasi dan Tataaksana Daerah masing-masing kabupaten dengan berpedoman pada ketentuan Susunan Organisasi dan Tataaksana yang dikeluarkan oleh pemerintah Pusat.

Wewenang Kabupaten dalam UU No. 22 Tahun 1999 mengenai pembangunan bidang perumahan, sesuai dengan ketentuan pasal 7 jo. Pasal 11 (2) khususnya bidang pekerjaan umum dan juga dalam rangka ketentuan pasal 43 huruf e, yaitu "meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat".

Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembangunan perumahan semuanya tetap berlaku sepanjang sesuai dengan ketentuan pasal 133 UU

No. 22 Tahun 1999, yaitu :

Ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dan/atau tidak sesuai dengan undang-undang ini, diadakan penyesuaian.

UU No. 22 Tahun 1999 adalah undang-undang otonomi yang memberikan kekuasaan mengatur yang besar kepada Daerah Kabupaten/Daerah Kota, sehingga pembangunan secara umum terletak atau menjadi urusan dan tanggung jawab Daerah Kabupaten/Daerah Kota sejauh tidak ditentukan lain, misal urusan lintas kabupaten/kota menjadi tanggung jawab dan urusan provinsi dan pemerintah Pusat seolah-olah tidak mengurus lagi mengenai otonomi apalagi dengan banyaknya terjadi privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

c. Tata ruang wilayah

Pembangunan perumahan adalah pembangunan yang mempunyai dimensi luas, karena menyangkut kebutuhan primer masyarakat di samping sandang dan pangan, hal ini berkaitan dengan esensi pembangunan itu sendiri (Tjokronidjojo, Bintoro., 1977 : 42, Aji, Firman B dan Sirait, Martin S., 1984:5, Budiman, Arief, 2000 : 1) Apalagi dikaitkan dengan memajukan kesejahteraan umum/rakyat, pembangunan yang berkelanjutan dan terwujudnya masyarakat Indonesia yang berkeadilan, maju dan sejahtera, berkesadaran hukum dan lingkungan, pemerataan pertumbuhan, transparan, meningkatkan kualitas penduduk dan lain sebagainya

Salah satu hal yang menyangkut pembangunan perumahan adalah mengenai tata ruang wilayah khususnya yang menyangkut kebijaksanaan pertanahan adalah masalah yang terkait langsung dengan rakyat atau masyarakat maupun pembangunan perumahan itu sendiri.

Pemanfaatan ruang dalam pembangunan perkotaan dan perumahan sudah lama dilakukan yaitu dengan adanya *Stadsvormings Ordonnantie (SVO) S. 1948-168* dengan penentuan dari Dewan *ffaminte*, khususnya pasal 3 *SVO*.

Terkait dengan rakyat atau masyarakat sebab tanah merupakan kebutuhan dasar manusia, apalagi Indonesia adalah negara agraris, sehingga diperlukan kecermatan dan kehati-hatian yang cukup agar tidak merugikan masa depan. Berkaitan dengan pembangunan yang berkelanjutan, kabupaten terlibat secara langsung mengenai pengaturan tata ruang khususnya yang akan dijadikan tempat pembangunan perumahan, sesuai dengan ketentuan pasal 10 (2) c, UU No. 22 tahun 1999

Tata ruang wilayah yang dimaksudkan di sini adalah yang mengenai daratan, sebab pengertian ruang wilayah adalah sangat luas seperti ditentukan oleh Undang Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (L.N. 1992 No. 115, T.L.N. No. 3501), yaitu pasal 1 menentukan :

1. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.
2. Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak.
3. Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
4. Rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang

5. Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional.

6.

Dalam pasal 7 (2) ditentukan penataan ruang berdasarkan aspek administratif yaitu ::

Penataan ruang berdasarkan aspek administratif meliputi ruang wilayah Nasional, wilayah propinsi Daerah Tingkat I, dan wilayah Kabupaten /Kotamadya Daerah Tingkat II.

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa kabupaten/kotamadya mempunyai kewenangan jika dilihat dari aspek administratif pemerintahan.

Penataan ruang dilakukan secara terpadu dan tidak dipisah-pisahkan, sesuai dengan ketentuan pasal 8 (1), yaitu :

Penataan ruang wilayah Nasional, wilayah Propinsi Daerah Tingkat I, dan wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II dilakukan secara terpadu dan tidak dipisah-pisahkan.

Sistem penataan ruang wilayah dimulai dari tingkat Nasional, Propinsi Daerah Tingkat I, baru kemudian tingkat Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II, sehingga kebijaksanaannya adalah bersistem atas ke bawah atau *top-down*, apalagi sesuai dengan penjelasan atas PP No. 47 Tahun 1997 tentang Rencana tata ruang Nasional bagian umum dikatakan “ Rencana Tata Ruang wilayah Nasional sebagai pedoman untuk pengarahannya investasi pembangunan nasional dan sebagai dasar perencanaan pembangunan ...” dan juga ketentuan pasal 21 (1), 22 (1) UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang dan karena penataan ruang dan tata ruang

menyangkut daratan/tanah, lautan dan udara sesuai dengan ketentuan pasal 9 (1), yaitu :

Penataan ruang wilayah Propinsi Daerah Tingkat I dan wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II, di samping ruang daratan, juga mencakup ruang lautan dan ruang udara sampai batas tertentu yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.

sehingga kebijaksanaan pembangunan perumahan yang dalam salah satu aspeknya menyangkut tanah, harus juga tidak bertentangan dengan perencanaan tata ruang dan penataannya, baik untuk kawasan perdesaan, perkotaan dan kawasan tertentu, seperti ditentukan dalam pasal 10, yaitu :

- (1) Penataan ruang kawasan perdesaan, penataan ruang kawasan perkotaan, dan penataan ruang kawasan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3) diselenggarakan sebagai bagian dari penataan ruang wilayah Nasional, atau wilayah Propinsi Daerah Tingkat I atau wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II.
- (2) Penataan ruang kawasan perdesaan dan kawasan perkotaan diselenggarakan untuk :
 - a. mencapai tata ruang kawasan perdesaan dan kawasan perkotaan yang optimal, serasi, selaras, dan seimbang dalam pengembangan kehidupan manusia;
 - b. meningkatkan fungsi kawasan perdesaan dan fungsi kawasan perkotaan serasi, selaras, dan seimbang dalam pengembangan kehidupan manusia;

- c. mengatur pemanfaatan ruang guna meningkatkan kemakmuran rakyat dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan alam, lingkungan buatan, dan lingkungan sosial.

Dalam penataan ruang harus diperhatikan, sesuai dengan ketentuan pasal 11 a, yang menentukan :

Penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10 dilakukan dengan memperhatikan :

- a. lingkungan alam, lingkungan buatan, lingkungan sosial, dan interaksi antar lingkungan.
- b. ...

Berkaitan dengan adanya interaksi lingkungan, maka ditentukan dalam pasal 16 (1) a, yaitu :

(1) Dalam pemanfaatan ruang dikembangkan :

- a. pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alami lainnya sesuai dengan asas penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7.
- b. ...

Penataan ruang sangat penting, khususnya dalam pembangunan perumahan, terlebih Rencana Tata Ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II, sesuai dengan ketentuan pasal 22 (4) ditentukan :

Rencana Tata Ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan.

ketentuan ini adalah mempunyai fungsi normatif Hukum Administrasi bagi pemerintah sebab "... fungsi normatif Hukum Administrasi... dipilah menjadi 2 (dua) bagian, yaitu: fungsi normatif Hukum Administrasi bagi pemerintah dan fungsi normatif Hukum Administrasi bagi rakyat". (Soetoprawiro, Koerniatnanto., 1995 : 30)

Sehubungan dengan ketentuan pasal 24 (4) ini sebelum diterbitkan ijin lokasi harus ada terlebih dahulu Persetujuan Prinsip seperti ditentukan dalam pasal 9 (1) Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat selaku Ketua Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Nasional (Meneg Perumahan Rakyat selaku Ketua BKP4N) No. 04/KPTS/BKP4N yang diterbitkan oleh Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II untuk menyelenggarakan pembangunan, khususnya pembangunan perumahan, yang ketentuannya adalah :

Dalam surat persetujuan prinsip atau izin untuk menyelenggarakan pembangunan perumahan/permukiman yang diterbitkan oleh Bupati / Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II atau Gubernur DKI Jakarta dicantumkan ketentuan bahwa pembangunan perumahan dan permukiman wajib menerapkan ketentuan pembangunan perumahan dan permukiman dengan lingkungan hunian yang berimbang sebagaimana diatur dalam surat keputusan ini.

Dengan demikian Persetujuan Prinsip adalah persetujuan untuk melaksanakan pembangunan perumahan karena telah sesuai dengan rencana tata ruang dan pemanfaatan tata ruang sesuai ketentuan pasal 22 (4) UU No. 24 Tahun 1992.

Penataan ruang kabupaten dilakukan oleh Bupati/Walikota/Daerah Tingkat II, sesuai ketentuan pasal 28 (1) UU No. 24 Tahun 1992, yaitu :

Bupati/Walikota/Daerah Tingkat II menyelenggarakan penataan ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II.

Kebijakan pertanahan di Indonesia, yang diatur oleh Undang-Undang (UU) No.5 Tahun 1960, Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) yang disahkan pada tanggal 24 September 1960 (LN 1960 No. 104, TLN 2043) dan undang-undang ini adalah merupakan penjabaran langsung dari ketentuan pasal 33 khususnya ayat (3) UUD 1945 yaitu :

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Karenanya pasal 33 (3) ini adalah "...yang merupakan dasar untuk menciptakan sistem perekonomian yang berorientasi kepada kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, ... karena pembangunan termasuk di dalamnya pembangunan perumahan, ... di Indonesia pembangunan adalah pembangunan yang berdimensi kerakyatan". (Sjahrir, 1988, 321-325) dan mempunyai fungsi jaminan bagi rakyat.

Adanya kebijakan pertanahan di Indonesia yang tertuang dalam UUPA sehingga diperlukan adanya lembaga/institusi yang mengurus mengenai pertanahan maka dibentuklah Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan Keputusan Presiden (Keppres) No. 26 Tahun 1988. Pertimbangan yang mendasari institusi ini, terlihat dalam konsiderannya, yaitu :

1. Bahwa dalam pelaksanaan pembangunan nasional adanya kebutuhan, penguasaan, dan penggunaan tanah pada umumnya, termasuk kepentingan pembangunan di -

rasakan makin meningkat;

2. Bahwa dengan meningkatnya kebutuhan, penguasaan, dan penggunaan tanah, terutama untuk kepentingan pembangunan, meningkat pula permasalahan yang timbul di bidang pertanahan;
3. Bahwa sehubungan dengan hal-hal tersebut, serta untuk dapat menyelesaikan permasalahan di bidang pertanahan secara tuntas, dipandang perlu meninjau kembali kedudukan, tugas, dan fungsi Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, dan meningkatkannya menjadi suatu lembaga yang menangani bidang pertanahan secara nasional.

Sebagai lembaga non departemental yang berkedudukan di bawah dan langsung bertanggung jawab kepada Presiden dan dibentuk untuk menangani suatu bidang permasalahan, dalam hal ini masalah tanah, maka ia harus dapat :

1. Mengembangkan dan mengelola serta membina administrasi pertanahan berdasarkan UUPA dan peraturan perundang-undangan yang lain;
2. Dapat mengatasi segala permasalahan yang timbul yang berkaitan dengan permasalahan pertanahan;
3. Bisa bekerjasama dalam melaksanakan tugasnya dengan departemen dan lembaga pemerintah lainnya yang mempunyai hubungan dengan bidang pertanahan, misalnya pengairan, kehutanan, jalan, perindustrian, transmigrasi dan bidang yang lain yang membutuhkan tanah sebagai salah hal yang penting dalam melaksanakan tugasnya.

Dalam GBHN 1999-2001 tidak ada secara khusus disebut kebijakan yang me-

nyangkut pertanahan tetapi banyak yang berhubungan dengan pertanahan misalnya mengenai sumber daya alam, lingkungan hidup, pembangunan yang berorientasi ke kesejahteraan rakyat, berkualitas dan bermartabat, penataan ruang yang salah satu seginya adalah pembangunan perumahan.

Tata ruang wilayah yang membagi wilayah dalam sektor-sektor penggunaan tentu berkaitan erat dengan tata guna tanah, karena tanah adalah tempat tumbuh dan berkembangnya perumahan, sehingga tata guna tanah (*landuse planning*) adalah salah satu pertimbangan pembangunan perumahan. Tata guna tanah sebagai bagian dari konsep tata ruang wilayah dan tata guna lingkungan, sehingga dalam tata ruang wilayah, khususnya dalam pembangunan perumahan, harus ada konsep pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara (*open space*), sistem transportasi dan komunikasi dan lain sebagainya sesuai dengan konsep tata ruang dan tata guna lingkungan yang diinginkan.

Tata ruang wilayah adalah penentuan ruang dan lokasi dalam suatu kegiatan, dalam hal ini pembangunan perumahan, meskipun tata ruang tidak hanya mengatur tanah tetapi lebih luas dari tata guna tanah yang khusus mengenai pengaturan pertanahan saja. Antara ketiganya, yaitu tata ruang wilayah dan tata guna tanah serta tata guna lingkungan sangat erat hubungannya sebab sesuai dengan ketentuan pasal 5 (1) Undang Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, dikatakan :

Setiap orang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Ketentuan pasal 5 ayat (1) UU No. 4 Tahun 1982 adalah merupakan ketentuan normatif yang sekaligus juga ketentuan adanya jaminan atau fungsi jaminan Hukum

Administrasi bagi rakyat dalam hal lingkungan hidup yang baik dan sehat, meskipun terdapat beberapa perbedaan, yaitu antara lain :

1. Dalam Ketetapan (Tap.) MPR No. II/MPR/1983 tentang GBHN menyebutkan bahwa untuk memenuhi keperluan pembangunan yang beraneka ragam perlu dikembangkan pula tata ruang yang mensterasikan tata guna tanah, tata guna air dan sumber daya lainnya dalam satu kesatuan tata lingkungan yang dinamis. Jika ketentuan ini dihubungkan dengan suatu kawasan pembangunan, maka unsur-unsur di atas dapat saling menunjang sehingga diperoleh keserasian maupun keseimbangan akan sumber daya alam tadi. Diharapkan dalam kawasan pembangunan perumahan semua unsur akan saling menunjang, sebab "Kepadatan penduduk ikut menentukan pola penggunaan air, kemampuan dan tingkat kualitas air yang ada khususnya di kota" (Silalahi, Daud, 1996 : 2), sehingga diharapkan agar bisa saling menunjang secara positif dan saling melengkapi

2. Berdasarkan ketentuan pasal 4 (1) UUPA, yaitu :

Atas dasar menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya matjam-matjam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Dari ketentuan di atas jelaslah bahwa yang dimaksud tanah adalah permukaan bumi, sedangkan pengertian ruang, tata ruang menurut ketentuan pasal 1 angka 1 dan 2 Undang Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UUPR) yaitu :

Pasal 1 angka 1.

Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.

Pasal 1 angka 2

Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak.

Sehingga pengertian ruang dan tata ruang lebih luas daripada sekedar permukaan bumi seperti yang dimaksudkan dalam UUPA.

3. Berdasarkan penjelasan pasal 16 (1) UUPR, yaitu :

Pengertian pola pengelolaan tata guna tanah, pola pengelolaan tata guna air, pola pengelolaan tata guna udara, dan pola pengelolaan tata guna sumber daya alam lainnya adalah sama dengan penata gunaan tanah, penata gunaan air, penata gunaan udara, dan penata gunaan sumber daya alam lainnya.

Yang dimaksud dengan penata gunaan tanah, penata gunaan air, penata gunaan udara, dan penata gunaan sumber daya alam lainnya antara lain adalah penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, air, udara dan sumber daya alam lainnya yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Dalam hal ini pun pengertiannya lebih luas yaitu mengenai penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, air, udara dan sumber daya alam lainnya

melalui pengaturan kelembagaan yang terkait di dalamnya dalam suatu kesatuan sistem, sebab "Perencana fisik tentunya sangat menyadari masalah-masalah yang berasal dari perusakan progresif, degradasi dan habisnya lingkungan alam di seluruh dunia." (Kozlowski, Jerzy., 1997 : 163).

Pengertian tata guna tanah berdasarkan ketentuan pasal 2 dan pasal 14 UUPA, yaitu :

Pasal 2 UUPA :

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk menjapai sebesar-besar

kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesedjahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang berdaulat, adil dan makmur;

- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Pasal 14 :

- (1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat (2) dan (3), pasal 9 ayat (3) serta pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rentjana umum mengenai perediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya :
- a. untuk keperluan Negara;
 - b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
 - c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial kebudayaan dan lain-lain kesedjahteraan;
 - d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan dan sedjalan untuk itu;
 - e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan;

(2) Berdasarkan rentjana umum tersebut pada ayat (1) pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur perediaan, penentuan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing;

(3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan;

sedangkan pengertian penataan ruang, menurut ketentuan pasal 1 angka 3 UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, adalah :

Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

4. Dilihat dari segi pengaturan, obyek pengaturan tata guna tanah adalah hanya tanah belaka (ketentuan pasal 2 (2) UUPA), sedangkan obyek pengaturan tata ruang di samping tanah juga meliputi lautan dan udara (ketentuan pasal 1 angka 1 UUPR);
5. Dilihat dari segi kelembagaan, tata guna tanah ditangani oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional tingkat Propinsi dan Kantor Badan Pertanahan Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II, sedangkan penataan ruang ditangani oleh Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II.

Sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 pengaturan tata ruang wilayah dilakukan oleh Daerah, meskipun dalam UU itu hanya disinggung mengenai pengaturan tata ruang wilayah lain sesuai dengan ketentuan pasal 10 (2) bagian c., tetapi berdasarkan kewenangan otonomi daerah maka penataan atau tata ruang wilayah adalah hak Kabupaten/Kota.

Dikatakan mengenai tata ruang wilayah adalah hak kabupaten/kota dan bukan hak Provinsi, karena secara faktual wilayah provinsi sebetulnya dengan berlakunya otonomi Kabupaten/Kota tidak ada lagi, kecuali oleh UU ditunjuk sebagai wilayah Provinsi, sesuai dengan ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 pasal 3, yang isinya :

Wilayah Daerah Provinsi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1), terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh dua belas mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.

Dengan berlakunya otonomi daerah kabupaten/kota dalam UU No. 22 Tahun 1999 secara realita/faktual khususnya untuk wilayah darat sulit diterima sehingga banyak terjadi kasus daerah kabupaten/kota meminta atau ingin menguasai hak atas pemasukkan finansial yang ada misalnya di pelabuhan karena daratan pelabuhan masuk wilayah daerah kabupaten/daerah kota, dan terjadi pengkaplingan wilayah laut oleh kabupaten/kota, pemecahan untuk ini adalah sebaiknya wilayah pelabuhan dan laut adalah ditentukan wilayah daerah provinsi, ini merupakan salah satu alternatif pemecahan.

Pengaturan mengenai tata ruang wilayah, adalah :

1. Undang Undang (UU) No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (L.N. 1992 No 115, T.L.N. 3501);

2. Keputusan Presiden (Keppres) No. 75 Tahun 1993 tentang Pengelolaan Tata Ruang Nasional;
3. Peraturan Pemerintah (PP) No. 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, Serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang (L.N. 1996 No. 104, T.L.N. 3660)
4. Instruksi Menteri Dalam Negeri (Inmendagri) No. 19 Tahun 1996 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah Tingkat I dan Tingkat II;
5. Keputusan Mendagri (Kepmendagri) No. 134 Tahun 1998 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Daerah tingkat II
6. Kepmendagri No. 137 Tahun 1998 tentang Pedoman Penyusunan dan Perhitungan Biaya Rencana Tata Ruang Daerah;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 8 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Di Daerah;
8. Permendagri No. 9 Tahun 1998 tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Tata Ruang Di Daerah.

Ketentuan mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di kabupaten, untuk kabupaten Banyumas (Bms) dengan Perda No. 13 Tahun 1993, seri D No. 29 kab.Bandung (Bdg) dengan Perda No. 1 Tahun 2001, seri D No. 3, kabupaten Sleman (Slm) Perda No. 23 Tahun 1994, seri C No. 2.

Dari ketentuan-ketentuan yang ada pada kabupaten yang disebutkan di atas, di dapat hal-hal sebagai berikut, di setiap daerah kabupaten adalah sama bentuk formatnya, kecuali isinya disesuaikan dengan kebutuhan dan tujuan daerah, karena

sesuai dengan contoh lampiran II Kepmendagri No. 134 Tahun 1998 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II, sehingga apa yang dibuat daerah kabupaten adalah sama format, kecuali konsiderans mengingatnya sesuai dengan ketentuan propinsi daerah tingkat I nya dan isinya yang disesuaikan dengan keadaan daerah kabupaten masing-masing, sehingga isinya selalu memuat :

1. Setiap kabupaten mempunyai RTRW adalah untuk memberikan kemudahan dalam melaksanakan pembangunan agar adanya kepastian mengenai tata ruang pembangunan;
2. RTRW adalah penjabaran kebijakan tata ruang pembangunan untuk kabupaten bersangkutan agar berdaya guna dan berhasil guna;
3. RTRW selalu menekankan kecerdasan, keselarasan, keseimbangan dan berkelanjutan;
4. RTRW adalah bersifat terbuka sesuai dengan ketentuan pasal 51 Permendagri No. 9 Tahun 1998 tentang Tata Cara dan Peran serta Masyarakat dalam Proses Perencanaan Tata Ruang di Daerah;
5. RTRW adalah usaha mewujudkan keterpaduan sumber daya alam;
6. RTRW mewujudkan perlindungan dan fungsi ruang dan mencegah dan menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan;
7. RTRW Mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Ketentuan mengenai RTRW ini adalah mencerminkan perlindungan terhadap rakyat dan juga merupakan fungsi instrumental pasif Hukum Administrasi, sebab dikatakan

"... pemerintah dapat secara pasif mewarnai kehidupan rakyat melalui perencanaan (*planning*) (Soetoprawiro, Koerniatmanto., 1995 : 58)

Adanya RTRW adalah untuk membuat "*zoning*" yaitu agar terjadi pemisahan kegiatan secara sehat dan tertib. Pemerintah kabupaten telah menentukan mana yang boleh dibangun perumahan atau pemukiman, tempat mana yang boleh perdagangan, industri dan lain sebagainya. Dalam satu "*zoning*" perumahan terbagi juga beberapa "*sub zoning*", artinya di dalam lingkungan perumahan masih diperbolehkan adanya toko, warung dan lain sebagainya dalam skala prosentasi yang relatif kecil sesuai dengan luas dan jumlah warga di perumahan yang bersangkutan, bukan misalnya "*super market*" seperti di daerah "*zoning*" perdagangan.

Keuntungan dari adanya "*zoning*" adalah, kalau dilihat dari sudut pemerintah, antara lain akan mempermudah pengaturan, pengawasan ataupun keamanan sesuai dengan yang dibutuhkan pada tiap "*zoning*", sebab asas dan tujuan penataan ruang sesuai dengan ketentuan pasal 2 dan 3 UU No. 24 Tahun 1992 ialah :

Pasal 2 menentukan :

Penataan ruang berasaskan :

- a. pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan;
- b. keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum.

Pasal 3 menentukan :

Penataan ruang bertujuan :

- a. terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional;

- b. terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya;
- c. tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk
 - 1) mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera;
 - 2) mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia;
 - 3) meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna, dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
 - 4) mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan;
 - 5) mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Adanya perbedaan penggunaan lahan pada setiap "zoning" maupun "sub-zoning" akan membawa konsekuensi perbedaan pengamanannya, pemberlakuan aturan dan lain sebagainya. Hal ini pernah terjadi di Jakarta, khususnya wilayah Kebayoran Baru. Sejak adanya Kebayoran Baru yang direncanakan sebagai "kota satelit" perumahan, karena makin sulitnya mencari ruang kantor dan pusat perdagangan mulai berkembang ke sana, maka banyak rumah disewakan sebagai kantor. Pemerintah DKI Jakarta, sekitar 1997 tidak menyetujui hal ini dan meminta agar ijin perumahan yang berupa Ijin Membangun (IMB) agar ditaati dan tidak boleh disewakan sebagai tempat perkantoran, kecuali ijinnya memang untuk ruang/perkantoran atau perdagangan, sesuai dengan ijin peruntukannya.

D. Pengaturan kabupaten dalam pembangunan perumahan

Pemerintah Kabupaten terlibat secara langsung dalam wewenang pengabaran pembangunan perumahan, yaitu yang berupa ijin-ijin untuk terwujudnya pembangunan perumahan, ada yang harus mendapat persetujuan Bupati Kepala Daerah Kabupaten sendiri atau dinas / bawahan yang ditugasi pembangunan perumahan, atau pada Unit Pelayanan Teknis (UPT) yang diberikan wewenang untuk itu atas nama Bupati/Walikota/madya.

Tahapan yang harus dilalui pengembang pembangunan perumahan adalah berujud Persetujuan Prinsip dan ijin yang berkaitan dengan tanah tempat dibangunnya perumahan, Ijin Mendirikan Bangunan dan lain-lain.

Perijinan adalah sebagai realisasi bentuk fungsi normatif dalam Hukum Administrasi, dimana fungsi normatif ini ada 2 (dua) yaitu fungsi normatif bagi pemerintah dan fungsi normatif bagi rakyat, fungsi ini "...mengatur cara-cara penyelenggaraan serta ketentuan-ketentuan mengenai kewajiban yang harus dilakukan dan larangan yang tidak boleh dilakukan ..." (Soetoprawiro, Koerniatmanto., 1995 : 39).

Persetujuan Prinsip dan ijin-ijin yang diberikan dalam pembangunan perumahan adalah "Penetapan-penetapan yang hanya diberikan atas permohonan dari yang bersangkutan (*op verzoek*) ... Penetapan-penetapan yang menguntungkan (*Gunstige positieve beschikking*) (Muslimin, Amrah, 1982 : 122, Atmosudirdjo, Prajudi., 1983 : 84) dan bentuk " ... dikeluarkan secara tertulis (*schriftelijke* atau *geschreven beschikking*) (Utrecht, E., 1960 : 99).

1. Persetujuan Prinsip

Persetujuan Prinsip adalah persetujuan yang dikeluarkan oleh Bupati /Walikotamadya untuk permohonan pemanfaatan sebidang tanah untuk pembangunan khususnya perumahan /permukiman sesuai tata ruang yang ada, sesuai ketentuan Pasal 1 no. 13 Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat selaku Ketua Badan Kebijaksanaan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman (disingkat Ka BKP4N) No. 04/KPTY/BKPMN/1995, yaitu :

Persetujuan Prinsip adalah persetujuan yang diberikan kepada perusahaan pembangunan perumahan untuk memanfaatkan sebidang tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman sesuai dengan rencana tata ruang yang berlaku.

Persetujuan Prinsip untuk pembangunan perumahan dimohon oleh pengembang perumahan ke Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) setempat. Untuk lokasi pembangunan perumahan. Persetujuan Prinsip ditanda tangan oleh Bupati/Walikotamadya, ditujukan kepada Kepala Kantor BPN, yang tembusannya disampaikan kepada pemohon, serta Ketua/Kepala Dinas Daerah terkait, antara lain Bappeda, Dinas PU Bina Marga, PU Cipta Karya, PU Pengairan, Camat dan Kepala Desa tempat pembangunan perumahan.

Persetujuan Prinsip adalah persetujuan dari Bupati/Walikotamadya guna keperluan pembangunan, dalam pembangunan perumahan selalu merupakan awal dapat disetujui atau tidaknya suatu pembangunan perumahan. Berkaitan dengan penataan ruang, karena itu selalu mensyaratkan kewajiban dan persyaratan tertentu yang membebani pemohon.

Dalam Undang-undang (UU) No. 24 Tahun 1992, sesuai dengan ketentuan pasal 24, ditentukan :

(1) Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah.

(2) Pelaksanaan penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk :

a. mengatur dan menyelenggarakan penataan ruang,

b. mengatur tugas dan kewajiban instansi pemerintah dalam penataan ruang.

“ ... berkedudukan sebagai Pemerintah bilamana mempunyai wewenang pemerintahan dan sedang menjalankan fungsi pemerintahan. ... Fungsi pemerintahan adalah fungsi politik, dan pemerintahan berarti sama dengan penegakan (*handhaving*) dan/atau penggunaan wewenang (*aanwending*) daripada wibawa (*gezag*) dan/atau kekuasaan (*macht*) negara “. (Atmosudirdjo, Prajudi., 1983 : 44).

Dalam pasal 26 (1) menetapkan :

Izin pemanfaatan yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II yang ditetapkan berdasarkan undang-undang ini dinyatakan batal oleh Kepala Daerah yang bersangkutan.

Penataan ruang kabupaten dilakukan oleh bupati/walikota/kepala daerah tingkat II, sesuai dengan ketentuan pasal 28 (1), yaitu :

Bupati/Walikota/kepala Daerah Tingkat II menyelenggarakan penataan ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II.

Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 1992 tentang Tata cara perusahaan untuk memperoleh pencadangan tanah, izin lokasi, pemberian, perpanjangan dan

pembaharuan hak atas tanah serta penerbitan sertifikatnya, dalam pasal 1 (1) ditentukan :

Pencadangan Tanah adalah persetujuan prinsip penyediaan areal tanah untuk keperluan Perusahaan sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah.

Persetujuan Prinsip antara lain ditemukan dalam Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 1992 pasal 1 (1), 4 (1), 5 (2) a, Keputusan Kepala BKN No. 04/KPTS /BKN4N /1995 pasal 1 no. 13.

Persetujuan Prinsip, karena ditetapkan sepihak maka persyaratan dan kewajibannya pun tergantung sepihak/pihak pemerintah, biasanya persetujuan prinsip pembangunan perumahan memuat hal-hal sebagai berikut :

a. Obyek luas tanah yang diijinkan dibangun, letak tanah;

Sesuai ketentuan Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 1992, pasal 2 (1) dan (4), yaitu

(1) Perusahaan-perusahaan Perorangan yang memerlukan tanah untuk keperluan penyelenggaraan usahanya harus mengajukan permohonan Pencadangan Tanah dengan mengisi formulir sesuai dengan contoh Lampiran I Peraturan ini kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dengan dilampiri rekomendasi Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II setempat.

(2) ...

(3) ...

(4) Atas permohonan Perusahaan, rekomendasi Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II dipersiapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dan memuat hal-hal pokok sebagai berikut :

a. Perkiraan luas tanah yang diperkirakan;

b. ...

Pemberian Ijin Prinsip juga harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang, hal ini terlibat dalam pasal 7.1. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan, yaitu :

- 1). Lokasi perusahaan yang akan dibangun dan letak tanah yang diperlukan untuk itu ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah, Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah, dengan memperhatikan planologi Daerah yang bersangkutan.
- 2). Penggunaan tanah hanya dibenarkan untuk keperluan pembangunan perumahan, sehingga penjualan tanah harus besertarumah yang dibangun.

Sesuai dengan ketentuan UU No. 4 Tahun 1992 pasal 26 (1) yaitu menentukan “Badan usaha di bidang pembangunan perumahan yang membangun lingkungan siap bangun dilarang menjual kaveling tanah matang tanpa rumah”.

b. Kewajiban dalam pelaksanaan pembangunan;

- 1) Rencana tapak/*site plan* yang harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II melalui Bappeda, PU Cipta Karya, yang memuat :

- a). Gambaran sistem jaringan air minum;
 - b). Sistem dan saluran pembuangan air kotor dan air hujan;
 - c). Prasarana lingkungan lainnya;
 - d). Kepadatan perumahan dan tata letak bangunan yang disesuaikan dengan perencanaan detail tata ruang kota di wilayah yang dimohon;
 - e). Rencana dan sistem transportasi dan hubungannya dengan jalan yang sudah terbangun;
 - f). Garis sempadan kritis dan pagar sesuai dengan Perda yang ada.
- 2). Menyelesaikan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) yang diurus melalui PU Cipta Karya Kabupaten;
 - 3).. Membangun dan membiayai prasarana jalan umum, sanitasi dan lain-lain yang tercantum dalam rencana tapak;
 - 4) Mengadakan penghijauan dan taman sebagai paru-paru kota dan penyediaan *open space*;
- c. Diwajibkan juga, dalam rangka menunjang pembangunan perumahan :
- 1). Menyediakan tanah yang besarnya X % dari luas tanah yang diijinkan untuk pemukiman umum, untuk Kab. Sidoarjo 3 % sedang Kab. Bandung 2 %;
 - 2). Sebelum melaksanakan pembangunan harus mendapatkan data fail banjir dari PU Pengairan Kabupaten
 - 3). Bersedia membangun fasilitas sosial, fasilitas umum dan prasarana lingkungan dengan pengarsahan dari pemerintah kabupaten
- d. Dalam jangka waktu X tahun setelah selesainya pembangunan perumahan, fasilitas

sosial dan umum diserahkan ke kabupaten dalam bentuk yang sudah matang, ketentuan yang ada di Kab. Sidoarjo adalah 1 tahun.

Hal ini sesuai dengan ketentuan Permendagri No. 1 Tahun 1987 pasal 2, dan pasal 11, yaitu :

Pasal 2 :

Prasarana Lingkungan, Utilitas Umum dan Fasilitas Sosial yang diserahkan adalah yang telah memenuhi syarat sebagai berikut :

- a. Pembangunan prasarana lingkungan, utilitas umum dan penyediaan tanah peruntukan fasilitas sosial telah selesai dilaksanakan sesuai dengan rencana tapak yang telah disahkan oleh Pemerintah Daerah.
- b. Pembangunan prasarana lingkungan, utilitas umum dan penyediaan tanah untuk fasilitas sosial telah memenuhi standar sebagai tersebut dalam Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 207/KPTS/1986 tanggal 16 Mei 1986 tentang Pedoman teknik pembangunan perumahan sederhana tidak bersusun;
- c. Telah mengalami pemeliharaan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak selesainya pembangunan prasarana termaksud dengan ketentuan :
 1. Minimal 50 % dari tahapan pembangunan rumah yang direncanakan telah dibangun.
 2. Luas minimal tahapan pembangunan adalah 5 Ha.
 3. Untuk luas areal lebih kecil dari 5 (lima) Ha penyerahannya dilakukan sekaligus.

- d. Masa pemeliharaan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak tanggal Berita Acara Pendahuluan II dan atau Berita Acara Pemeriksaan oleh Dinas Pekerjaan Umum setempat.

Pasal 11 :

Seluruh prasarana lingkungan, utilitas umum dan fasilitas sosial yang telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, hak, wewenang dan tanggung jawabnya pengurusannya beralih sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

- e. Pengangkutan bahan bangunan melalui jalan dan jembatan kabupaten harus mendapat ijin dari PU Bina Marga Kabupaten.
- f. Jalan desa dan jalan lingkungan harus mendapat persetujuan Bagisn Tata Pemerintahan;
- g. Pengembang dilarang meniadakan dan memindahkan batas-batas desa, kecamatan tanpa seijin Bupati.
- h. Bersedia membangun rumah dengan perbandingan 1 : 3 : 6 bagi rumah mewah, rumah menengah dan rumah sederhana dan rumah sangat sederhana, ini adalah sesuai dengan Keputusan Meneg. Perumahan Rakyat selaku Ketua BKP4N No. 04/KPTS/BKP4N/1995 pasal 4 (2) a.

Perbandingan tertentu sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah perbandingan jumlah rumah sederhana, berbanding rumah menengah, berbanding jumlah rumah mewah sebesar 6 (enam) atau lebih, berbanding 3 (tiga) atau lebih, berbanding 1 (satu) dengan batasan sebagai berikut :

- a. Perusahaan pembangunan perumahan yang membangun rumah mewah wajib membangun rumah sederhana sekurang-kurangnya 6 (enam) kali banyaknya rumah mewah yang dibangun dan membangun rumah menengah sekurang-kurangnya 3 (tiga) kali banyaknya rumah mewah yang dibangun. Rumah sederhana yang dibangun wajib pula memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya dua kali banyaknya rumah menengah yang dibangun.
- b. ...
- i. Mampu dan bersedia membebaskan tanah minimal X % pada tahun pertama dari yang dicadangkan
- j. Sebelum melaksanakan kegiatan pembebasan tanah wajib lapor ke aparat wilayah yaitu desa/kelurahan dan kecamatan di lokasi yang dimohon;
- k. Dalam pembebasan tanah dapat menjamin tidak akan menimbulkan keresahan masyarakat pemilik tanah
- l. Bersedia membayar ganti rugi yang disepakati dengan pemilik tanah dan pembebasan dilaksanakan secara langsung (tanpa perantara). Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 26 PP No. 80 Tahun 1999, yang menentukan :
- Bentuk dan besarnya penggantian yang layak ditetapkan dengan cara musyawarah yang dilaksanakan secara langsung antara pihak yang berhak dengan Badan Pengelola atau penyelenggara Lisiba yang berdiri sendiri.
- m. Bila terdapat tanah negara dan tanah kas Desa di atas tanah yang dimohon proses peralihannya harus sesuai dengan prosedur yang ada;
- n. Bersedia berpartisipasi dengan pembangunan daerah setempat;
- o. Melaksanakan semua ketentuan syarat dalam ijin lokasi;

- p. Tenggang waktu persetujuan prinsip adalah X bulan sejak ditetapkan;
- q. Setelah mendapatkan persetujuan prinsip segera mengajukan ijin-ijin yang lain.

Di dalam persetujuan prinsip unsur utama adalah permohonan yang diajukan oleh pengembang perumahan itu sudah sesuai tidak dengan rencana tata ruang dan tata wilayah kabupaten.

2. Ijin lokasi

Ijin lokasi diberikan setelah ada persetujuan prinsip terlebih dahulu kepada pengembang perumahan atau *developer* sebelum suatu pembangunan perumahan terlaksana. Prosedur atau tata cara perolehan ijin lokasi, sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Peraturan MNA/Kepala BPN) No. 2 Tahun 1993 diadakan karena adanya Keputusan Presiden No. 97 Tahun 1993 tentang Tata cara penanaman modal dan Undang Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (LN 1992 No. 115, TLN No. 3501).

Dalam Peraturan MNA/Kepala BPN No. 2 tahun 1993 pasal 1 menentukan sebagai berikut :

1. Izin lokasi adalah ijin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah sesuai dengan tata ruang wilayah, yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak.
2. Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk keperluan usaha pertanian, perkebunan, perikanan dan peternakan sebagaimana diatur dalam pasal 28 ayat (1) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960.

3. Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (1) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960.
4. Perusahaan adalah perusahaan yang berbadan hukum Indonesia dan perusahaan perorangan warga negara Indonesia.
5. ...

Sesuai dengan ketentuan pasal 2, Peraturan MNA/Kepala BPN No. 2 Tahun 1993 ditentukan sebagai berikut :

- (1) Untuk mendapatkan izin lokasi perusahaan mengajukan permohonan kepada Kepala Kantor Pertanahan dengan mengisi Formulir-1 sesuai contoh Lampiran 1 peraturan ini.
- (2) Dalam pengajuan permohonan izin sebagaimana dimaksud ayat (1) pemohon melampirkan rekaman surat persetujuan penanaman modal bagi PMDN atau pemberitahuan persetujuan Presiden bagi PMA, atau surat persetujuan prinsip dari departemen teknis bagi non PMA/PMDN.
- (3) Tembusan permohonan dimaksud ayat (1) disampaikan kepada :
 - a. Kepala Kantor Wilayah.
 - b. Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah untuk PMA/PMDN, instansi vertikal departemen teknis di Daerah Tingkat II untuk non PMA/PMDN.
 - c. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat II dan khusus bagi DKI Jakarta Bappeda Tingkat I.

Sesuai dengan ketentuan pasal 2 Permendagri No. 3 Tahun 1987 ditentukan sebagai berikut :

1. Ijin lokasi untuk keperluan Perusahaan yang luasnya tidak lebih dari 15 Ha (lima belas hektar) bagi Daerah Tingkat II yang telah mempunyai Rencana Induk Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II.
2. Ijin lokasi yang luasnya tidak lebih dari 200 Ha (dua ratus hektar) ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.
3. Ijin lokasi yang luasnya lebih dari 200 Ha (dua ratus hektar) ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I setelah mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari Menteri Dalam Negeri.

Dalam izin lokasi terdapat juga syarat dan ketentuan sebagai berikut :

- a. Perolehan tanah harus dilakukan secara langsung melalui jual beli atau acara pelepasan hak yang dilaksanakan dengan pembuatan akte jual beli atau akte pelepasan hak dihadapan pejabat yang berwenang dengan pemberian ganti kerugian yang bentuk dan besarnya ditentukan secara musyawarah dan tidak dibenarkan melalui perantara dalam bentuk dan nama apapun juga melainkan harus dilakukan secara langsung kepada yang berhak.

Hal ini sesuai dengan :

- 1). Permendagri No. 2 Tahun 1985 pasal 5 (1), yaitu " ... Pemimpin Proyek mengadakan musyawarah dengan yang berhak atas tanah mengenai besarnya ganti rugi tanah".
- 2). Surat Dirjen Agraria atas nama Mendagri No. 590/4236/AGR tanggal 2 Agustus 1985 no. 4, yaitu : " ... Pemimpin Proyek bersama-sama dengan Kepala Kecamatan setempat wajib mengadakan musyawarah dengan para pemilik atau yang berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya.

- 3). Permendagri No. 3 Tahun 1987 pasal 8 b. yaitu "Pembelian/pembebasan tanah dilakukan atas dasar musyawarah untuk mencapai kesepakatan".
- b. Perolehan tanah harus diselesaikan dalam jangka waktu 12 bulan sejak tanggal ditetapkannya izin lokasi dan dapat diperpanjang 12 bulan, yang dilaporkan perkembangannya setiap 3 bulan kepada Kepala Kantor Pertanahan dan tembusannya kepada Kanwil Pertanahan Nasional, Bappeda dan PU Cipta Karya, hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 4 (5) Peraturan Ka BPN No. 3 Tahun 1992, yaitu :

Surat Keputusan Izin Lokasi diberikan untuk jangka waktu selama 12 (dua belas) bulan sejak tanggal ditetapkan, dan dapat diperpanjang hanya satu kali untuk selama 12 (dua belas) bulan.

- c. Tanah yang diperoleh tidak boleh melebihi yang ditetapkan dalam izin lokasi.

Peraturan Mendagri No. 3 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan pemberian Hak atas tanah untuk keperluan perusahaan Pembangunan perumahan, yang isinya antara lain, ialah :

1. Perubahan penetapan izin lokasi dan luas tanah untuk keperluan perusahaan adalah sebagai berikut :
 - a. Luas tanah kurang dari 15 Ha ditetapkan oleh Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II,
 - b. Luas tanah kurang dari 200 Ha ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I,
 - c. Luas tanah lebih dari 200 Ha ditetapkan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I setelah mendapat persetujuan Mendagri.

d. Perpanjangan permohonan izin diajukan ke Kantor Pertanahan selambat-lambatnya 10 hari sebelum jangka waktu berakhir dan disertai alasannya; sesuai dengan ketentuan pasal 4 (1) Peraturan Kepala BPN No. 2 Tahun 1993, yaitu :

Permohonan perpanjangan harus diajukan selambat-lambatnya 10 (sepuluh) hari kerja sebelum jangka waktu izin lokasi berakhir disertai alasan perpanjangannya.

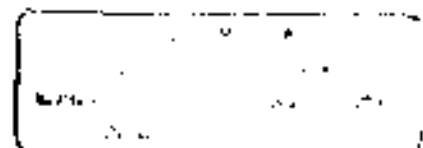
e. Dalam waktu X bulan setelah perolehan tanah, penerima izin diwajibkan mengajukan permohonan hak atas tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan, hal ini sesuai dengan Peraturan MNA/Kepala NPN No. 2 Tahun 1993 pasal 1.1., yaitu :

Izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah, sesuai dengan Tata Ruang Wilayah, yang bertaku pula sebagai izin pemindahan hak.

Adanya ketentuan waktu selambat-lambatnya X hari adalah dihitung sejak penerbitan izin lokasi sampai pemeriksaan dan membust risalah pemeriksaan tanah. Permohonan hak diproses sesuai dengan ketentuan pasal 7 (1) pasal 9 dan pasal 11, dari ketentuan yang sama di atas..

f. Wajib mengajukan rencana tapak kepada Bupati untuk mendapatkan perzetujuannya dan sebelum ini ada tidak boleh mengadakan kegiatan fisik pembangunan dan harus memperhatikan :

- 1) Perbandingan perumahan dan fasilitas umum adalah 60 % dan 40 %, perbandingan rumah mewah, sedang dan sederhana adalah 1 : 3 : 6;
- 2) Letak prasarana lingkungan harus bersambung dan merupakan satu kesatuan fungsional dengan prasarana lingkungan yang sudah ada maupun yang akan datang, dan batas agar diupayakan berupa jalan atau jalur hijau.



- 3) Saluran air yang ada harus tetap dipelihara dan memperhatikan sempadan saluran agar tetap berfungsi, pembuatan saluran sanitasi dan buangan air hujan harus sesuai dengan petunjuk instansi teknis yang berwenang.
- 4) Batas administrasi yang ada harus tetap dipelihara dan upaya dipertahankan dalam bentuk jalan, jalur hijau atau batas alam lainnya.

Ketentuan di atas adalah sebagai pelaksanaan Keputusan MNA/Kepala BPN No. 04/KPTS/BKP4N/1995. Adanya kewajiban mengajukan rencana tapak adalah agar pemerintah dapat mengawasi pembangunan yang diadakan apakah sudah sesuai dengan ketentuan pembangunan perumahan dan permukiman dengan lingkungan hunian yang seimbang, sesuai ketentuan pasal 9 (3) a dari Keputusan MNA/Kepala BPN No. 04/KPTS/BKP4N/1995 serta mengenai jumlah perbandingan rumah adalah sesuai dengan ketentuan pasal 4 (2) dari keputusan yang sama di atas.

- g. Wajib membangun prasarana lingkungan/fasilitas sosial dan memeliharanya dalam jangka waktu tertentu kemudian menyerahkannya ke pemerintah daerah tanpa ganti rugi, hal ini sesuai dengan Permendagri No. 1 Tahun 1987 pasal 2 dan 11 seperti pada persetujuan prinsip dan sesuai juga dengan ketentuan pasal 24 b UU No. 4 Tahun 1992, yaitu :

Membangun jaringan prasarana lingkungan mendahului kegiatan membangun rumah, memelihara, dan mengelolanya sampai dengan pengesahan dan penyerahannya kepada pemerintah daerah

- h. Sebelum membangun secara fisik dan prasarananya wajib mengajukan DMB dan izin lainnya kepada instansi yang berwenang.

i. Wajib menyelesaikan pembangunan di lokasi dalam jangka waktu X bulan sesuai dengan garis besar rencana proyek, sejak tanah dikuasai secara keseluruhan, sedang yang sudah dibebaskan dan belum dilaksanakan pembangunan supaya tetap berfungsi dan dimanfaatkan seperti semula;

j. Dilarang menjual petak tanah/*kaveling* tanpa ada bangunan di atasnya, sesuai dengan ketentuan UU No. 4 Tahun 1992 pasal 26 (1), yaitu :

Badan usaha bidang pembangunan perumahan yang membangun lingkungan siap bangun dilarang menjual *kaveling* tanah matang tanpa rumah.

k. Wajib memelihara kelestarian tanah dan lingkungan hidup dengan penghijauan sesuai ketentuan pasal 24 e UU No. 4 Tahun 1992;

l. Membuat tempat penampungan sampah sementara dan pengelolaan limbah domestik sesuai kebutuhan penghuni perumahan melalui koordinasi dengan instansi yang berwenang;

m. Wajib berpartisipasi pengadaan makam umum dengan menyerahkan tanah seluas X % dari luas tanah yang dapat dibebaskan atau berujud uang yang senilai;

Hal pengadaan makam umum ini untuk Kab. Bandung sesuai Perda No. 22 Tahun 1996, Lembaran Daerah No. 1 Seri C pasal 3 (2) adalah sebesar 2 %, kab. Sidoarjo sebesar 3 %, sesuai yang diterapkan pada ijin lokasi untuk perumahan "Mutiarra Citra Aeri", adanya perbedaan prosentase ini adalah sepenuhnya hak daerah kabupaten masing-masing yang dapat dilihat pada Perda yang mengaturnya.

n. Wajib melayani kebutuhan air bersih penghuni perumahan dan wajib berpartisipasi dalam perbaikan/peningkatan dan pemeliharaan jalan menuju lokasi;

o. Ijin lokasi tidak dapat dialihkan kecuali atas persetujuan Kepala Kantor Pertanahan;

- p. Memenuhi ketentuan peraturan yang telah dan yang akan ditetapkan pemerintah daerah;
- q. Penyimpangan/pelanggaran terhadap persyaratan di atas dapat menyebabkan dibatalkannya keputusan;
- r. Izin lokasi ditentusikan kepada instansi yang berwenang antara lain Kanwil Pertanahan, Bupati ybs., Bappeda, PU Cipta Karya, PU Pengairan, Camat, Kepala Desa/Kelurahan.

3. Ijin Perubahan Status Tanah

Ijin Perubahan Status Tanah adalah ijin yang merubah status tanah, misalnya tanah sawah menjadi tanah kering yang biasa disebut Ijin Pengeringan yang dikeluarkan oleh Dinas PU Pengairan Kabupaten, setelah mendapat rekomendasi dari Dinas Pertanian dan Bappeda, karena tanah yang hendak dikeringkan adalah tanah sawah.

Sebagai tanah sawah diurus oleh Dinas Pertanian, mengenai urusan perencanaan daerah dilakukan oleh Bappeda, sedang mengenai urusan yang berhubungan dengan pengairan/air di sawah dilakukan oleh Dinas PU Pengairan.

Dalam rekomendasi pertimbangan yang dikirimkan ke tingkat provinsi yaitu Kanwil. PU Pengairan ditanda tangani, mengetahui dan menyetujui oleh ketiga instansi tingkat kabupaten, yaitu :Ketua Bappeda, Kepala Dinas Pertanian dan Kepala Dinas PU Pengairan.

Dalam melaksanakan pengeringan perlu dipertimbangkan ketentuan pasal 29 khususnya bagian (3) dan (4) UU No. 24 Tahun 1992, yang menentukan .

(1). ...

(2). ...

(3) Perubahan fungsi ruang suatu kawasan dan pemanfaatannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

(4) Penetapan mengenai fungsi ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) menjadi dasar dalam peninjauan kembali Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II

Dalam memberikan pertimbangan, selalu disertai syarat-syarat pertimbangan yaitu, antara lain :

- a. Ketentuan mengenai luas tanah yang diijinkan, sesuai dengan persetujuan prinsip yang dibuat oleh Bupati dan sesuai dengan persetujuan lokasi oleh Kepala Kantor Pertanahan serta sesuai dengan RURTRK (Rencana Umum dan Rencana Tata Ruang Kecamatan);
- b. Pelaksanaan pengurangan (kalau ada) harus menunggu surat izin pengeringan dari Gubernur jika luas tanah sesuai ketentuan harus seijin Gubernur;
- c. Saluran air yang ada tidak boleh dimatikan;
- d. Pembuangan air hujan harus dibuang ke saluran berdekatan yang sudah ada;
- e. Dalam melaksanakan pengurangan harus tidak mengganggu tetangga;
- f. Apabila dalam pelaksanaan pembangunan menggunakan air sungai atau air bawah tanah dan juga membuang air limbah ke dalam sungai agar diurus perijinannya.

Dalam pengeringan dibuat suatu Berita Acara Pemeriksaan Ijin Merubah Status Tanah Sawah Menjadi Kering, yang dilakukan oleh Dinas PU Pengairan, Kalau sudah ada

Unit Pelayanan Terpadu (UPT) oleh staf UPT dan diketahui oleh Koordinator UPT dan Kepala Dinas PU Pengairan Kabupaten, di samping itu perlu diperhatikan ketentuan pasal 7.3.a Permendagri No. 5 Tahun 1974, yaitu :

Sejauh mungkin harus dihindarkan pengeringan areal tanah pertanian yang subur

4. Data Fail Banjir

Data fail banjir diberikan atas permintaan (pengembang perumahan) untuk kepentingan pengurangan maupun untuk kepentingan pembangunan perumahan itu sendiri.

Diberikan oleh Dinas PU Pengairan dengan tambahan kepada Bupati/Walikota dan Kepala Dinas PU Cipta Karya serta Camat, kegunaan data fail banjir adalah untuk menanggulangi terjadinya banjir dengan membuat tanggul maupun urugan lebih tinggi dari batas banjir tertinggi yang pernah terjadi.

Camat ditambusi karena pembangunan (perumahan) terjadi di desa suatu wilayah kecamatan.

5. Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)

Ijin mendirikan bangunan diatur dalam Peraturan Mendagri No. 7 Tahun 1993 tentang Izin Mendirikan Bangunan dan Izin Undang-undang Gangguan Bagi Perusahaan Industri, dan Perda masing-masing kabupaten/kota, misal Perda No. 24 Tahun 2000 jo. Perda No. 19 Tahun 1996, (Kab. Bandung), Perda No. 6 Tahun 1995 (Kab. Banyumas), Perda No. 22 Tahun 1998 (Kab. Sidoarjo), Perda No. 1 Tahun 1990 (Kab. Sleman)

Pendirian suatu bangunan harus disertai ijin pendirian bangunan atau yang dikenal dengan nama Izin Mendirikan Bangunan disingkat IMB. Ijin atau perizinan

adalah termasuk keputusan dalam rangka ketentuan-ketentuan larangan/dan atau perintah. "Sistemnya adalah bahwa undang-undang melarang suatu tindakan tertentu atau tindakan-tindakan tertentu yang saling berhubungan. Larangan ini tidak dimaksudkan secara mutlak, namun untuk dapat bertindak dan mengendalikan masyarakat dengan cara mengeluarkan izin, khususnya dengan menghubungkan peraturan-peraturan pada izin itu". (Hadjon, Philipus M., et.al., 1994 : 126)

Suatu bangunan rumah atau perumahan yang telah memiliki IMB, akan diasumsikan bahwa bangunan tadi telah didirikan di atas tanah yang sesuai dengan tata ruang, penyediaan lahan dan tata guna lingkungan dari suatu wilayah daerah. Pengembang perumahan itu telah memiliki Ijin Prinsip atau persetujuan sebagai pengembang perumahan, dan juga Ijin Peruntukan Lahan (Umum/khusus) atau Ijin Lokasi yaitu bahwa wilayah yang akan dibangun telah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dari kabupaten / kota yang bersangkutan. Persetujuan prinsip selalu mensyaratkan bahwa tanah yang akan dijadikan pembangunan perumahan telah sesuai dengan tata ruang wilayah kabupaten/daerah kota seperti ditentukan dalam ketentuan pasal 1 no. 13 Keputusan Meneg. Perumahan Rakyat/Kepala BKP4N No 04/KPTS/BKP4N/1995, yaitu :

Persetujuan prinsip adalah persetujuan yang diberikan kepada perusahaan pembangunan perumahan untuk memanfaatkan sebidang tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman sesuai dengan rencana tata ruang yang berlaku.

IMB diberikan oleh Bupati, cq Dinas Cipta Karya yang terkait dengan meng-

adakan penelitian kelengkapan persyaratan permohonan IMB, syarat yang ditentukan adalah :

- a. Fotokopi atau bukti diri dari pemohon;
- b. Fotokopi Akta Pendirian bagi perusahaan yang berstatus badan hukum/badan usaha atau anggaran dasar dari koperasi;
- c. Surat kuasa apabila permohonan dilakukan oleh kuasanya;
- d. Fotokopi sertifikat hak atas tanah atau bukti perolehan hak;
- e. Surat pernyataan kesanggupan pemohon untuk memenuhi persyaratan teknis bangunan sesuai ketentuan yang berlaku;
- f. Fotokopi rencana rencana tata bangunan ;
- g. Gambar konstruksi bangunan yang hendak dimintakan IMB;
- h. Rekaman AMDAL;
- i. Fotokopi ijin tetangga;
- j. Fotokopi Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tahun terakhir yang sudah dibayar lunas.

Mengenai obyek IMB adalah setiap bangunan yang ada di daerah bersangkutan dan subyek IMB adalah perorangan dan atau badan hukum yang mendirikan bangunan. Orang atau badan hukum yang akan mengajukan IMB adalah wajib mengajukan permohonan secara tertulis kepada Bupati dan akan dikabulkan apabila telah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan.

Mengenai pelaksanaan pendirian bangunan disyaratkan memenuhi ketentuan teknis tertentu dan planologis yang berlaku serta mempertimbangkan keselamatan, keserasian bangunan dan lingkungan baik dari segi arsitektur, konstruksi, instalasi

dan perlengkapan bangunan, termasuk keamanan dalam pencegahan ataupun penanggulangan kebakaran sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini adalah sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No.441/KPTS/1998 tanggal 10 Nopember 1998 tentang Persyaratan Teknis Bangunan Gedung, sedang secara planologis adalah sesuai dengan Permendagri No. 5 tahun 1974 pasal 7. 1., yaitu :

Lokasi perusahaan yang akan dibangun dan letak tanah yang diperlukan untuk ditetapkan itu oleh Gubernur Kepala Daerah, Bupati/Walikota Kepala Daerah, dengan memperhatikan planologis Daerah yang bersangkutan.

IMB dapat ditangguhkan apabila terjadi sengketa yang ada hubungannya dengan persyaratan IMB sampai selesainya sengketa dimaksud.

Hak Bupati/Walikota dalam IMB, yaitu :

- a. Memberikan IMB sesuai dengan permintaan atau permohonan yang diajukan;
- b. Membatalkan IMB yang telah diterbitkan apabila kemudian terdapat pelanggaran atas ketentuan teknis bangunan atau penetapan ijin diberikan atas keterangan yang tidak benar, yang disampaikan secara tertulis disertai alasannya. Hal ini adalah berkaitan dengan ketentuan umum mengenai ketetapan/*beschikking* perijinan itu sendiri, yaitu " Penetapan (*beschikking*) dapat dirumuskan sebagai perbuatan hukum sepihak yang bersifat administrasi negara dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu." (Atmosudirdjo, Prajudi., 1983 : 91).

Ijin yang didapat karena keterangan yang tidak benar adalah dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) artinya, " ... akibat-akibat pembatalan hanya berlaku setelah

pembatalan, artinya pembatalan penetapan tidak berlaku surut." (Muslimin, H Amrah., 1982: 130)

- c. Pemegang ijin diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan dengan mengajukan keberatan dengan disertai alasan yang jelas dalam jangka waktu tertentu dari tanggal surat pemberitahuan bahwa ada pembatalan IMB dan jangka waktu ini harus diperhitungkan yang apabila tidak diindahkan Bupati/Walikota akan membatalkan IMB yang telah diberikan;
- d. Apabila terjadi perubahan bentuk dan fungsi bangunan pemohon diwajibkan mengajukan perubahan IMB kepada Bupati/Walikota; perubahan bentuk/bangunan itu sendiri harus mendapat ijin, sesuai dengan ketentuan mengenai bangunan yang ada. Perda No. 6 Tahun 1995 untuk kab. Banyumas ditentukan dalam pasal 80 yaitu IMB diajukan untuk mendirikan bangunan, mengubah bangunan dan merobohkan bangunan.
- e. Bupati/Walikota dapat menyatakan IMB tidak berlaku lagi apabila dalam suatu batas waktu tertentu pembangunan tidak dilaksanakan. Apabila dilaksanakan dan telah melewati batas waktu yang ditentukan maka pemohon diharuskan mengajukan IMB yang baru, hal ini sesuai dengan Instruksi Mendagri No. 2 Tahun 1982 tentang Penertiban Tanah di Daerah Perkotaan Yang dikuasai Oleh Badan Hukum/Perseorangan Yang Tidak Dimanfaatkan/Ditelantarkan, bagian keempat.
- f. Berhak menentukan besarnya retribusi untuk tiap-tiap jenis bangunan, klasifikasi bangunan, penggunaan bangunan, sifat bangunan, tambahan bangunan dan ketinggian bangunan;

- g. Juga berhak memutihkan bangunan yang belum mempunyai IMB dengan memakai surat keputusan dan dengan kriteria yang ditetapkan peraturan perundang-undangan;
- h. Berhak menentukan besarnya sempadan bangunan, pagar dll;
- i. Berhak membina dan mengawasi terhadap pelaksanaan IMB yang secara teknis operasional dilakukan oleh dinas yang ditunjuk dan melaporkannya kepadanya;
- j. Dapat memberikan sanksi pembongkaran yang didahului oleh teguran secara tertulis yang disusul dengan peringatan yang jumlahnya ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang teknis operasionalnya dilakukan dengan keputusan Bupati/Walikota.

Dalam IMB juga ada yang dikecualikan dalam arti dikecualikan dari kewajiban memiliki IMB yaitu bagi :

- a. Fasilitas pemerintah/militer/Polri yang bersifat rahasia;
- b. Bangunan yang didirikan karena kepentingan darurat atau kepentingan yang bersifat sementara yang tidak lebih suatu batas tertentu;
- c. Bangunan jalan dan air yang dibiayai dan dilaksanakan oleh pemerintah kecuali yang sifatnya usaha.

Pemberian IMB tentu saja sudah mengingat akan tata ruang wilayah, perencanaan dan penyediaan lahan serta tata guna lingkungan, misalnya :

- a. Tata ruang wilayah, IMB akan diberikan apabila sesuai dengan tata ruang wilayah dari kabupaten, dengan mengingat UU No. 24 Tahun 1992, sehingga harus melihat di wilayah mana dapat didirikan bangunan, dalam hal ini perumahan. Berdasar tata ruang wilayah yang terdapat dalam ijin lokasi tersebut

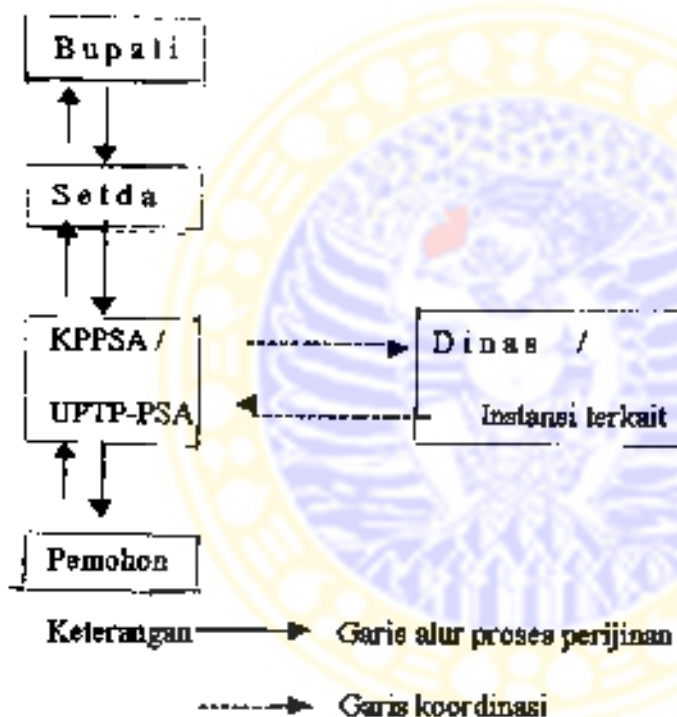
akan menjadi alasan pengembang perumahan mengajukan IMB, setelah ada pembebasan tanah oleh pengembang perumahan

Setelah keduanya ini dilakukan maka dapat dimulai pengajuan IMB di samping persyaratan yang lain;

- b) Perencanaan dan penyediaan lahan dalam pembangunan perumahan, pada prinsipnya adalah disediakan yaitu dengan Lisiba dan Kasiba, tetapi bila tidak maka pengembang perumahan dapat mencarinya dengan mengingat ketentuan yang ada, yaitu dengan mengingat :
- 1). UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
 - 2). Instruksi Mendagri No. 15 Tahun 1988 tgl. 6-10-1988 tentang Pedoman Penyediaan Tanah Areal Hutan, Tata Guna Hutan, Kesepakatan Untuk Pembangunan;
 - 3). Instruksi Presiden No. 5 tahun 1990 tgl. 26-9-1990 tentang Peremajaan Pemukiman Kumuh Yang Berada Di Atas Tanah Negara;
 - 4). UU No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman;
 - 5). Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tgl. 17-7-1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum;
 - 6). SE Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 600-1499 tgl. 13-5-1993 tentang Biaya Pendaftaran Tanah Untuk Rumah Sederhana dan Rumah Sangat Sederhana;
 - 7). Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1994 tgl. 14-4-1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden No. 55 Tahun

- 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- 8). SE Menteri Negara/Kepala BPN No. 410-1850 tgl. 15-6-1994 tentang Perubahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis Untuk Penggunaan Tanah Non Pertanian
 - 9) Surat MEN.PPN/Ketua Bappenas No. 5334/MK/9/1994 tgl. 29-9-1994 tentang Perubahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis Untuk Penggunaan Tanah Non Pertanian;
 - 10). Surat MENPPN/Ketua Bappenas No. 5417/MK/10/1994 tgl. 4-10-1994 tentang Efisiensi Pemanfaatan Lahan Bagi Pembangunan Perumahan;
 - 11). Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 tgl. 2-7-1997 dan SE Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 500-1567 tgl. 2-7-1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS);
 - 12). Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 15 Tahun 1997 tgl. 22-10-1997 tentang Perubahan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).
- c. Mengenai tata guna lingkungan, sesuai dengan pertumbuhan teknologi yang pesat maka mengenai tata guna lingkungan dapat diatur sebaik mungkin sesuai dengan kebutuhan atau keperluan lahan yang bersangkutan yaitu mengenai dua kemungkinan rencana tata ruang wilayah.

Mengenai mekanisme perijinan (mendirikan bangunan), kabupaten Sidoarjo, Sleman, Banyumas dan Bandung ternyata telah menggunakan Unit Pelayanan Terpadu Perizinan Satu Atap disingkat KPPSA (Banyumas), UPTP-PSA (Sleman) karena keempat kabupaten ini adalah termasuk dalam Proyek Percontohan Otonomi Daerah di Jawa sesuai dengan Kep. Mendagri No. 105 Tahun 1994, yang pada prinsipnya sama, yaitu :



Dalam IMB yang menyangkut juga ketentuan mengenai bangunan, ternyata ada daerah yang mensyaratkan/menghimbau adanya bentuk bangunan yang bersifat kedaeahan, misalnya Kab. Banyumas, sesuai dengan Perda No. 5 Tahun 1995 Lemberan Daerah No. 7 tahun 1995 seri B No. 2 ditentukan :

Pasal 19 (2) :

Setiap bangunan diusahakan mempertimbangkan segi-segi pengembangan konsepsi arsitektur bangunan tradisional, sehingga secara estetika dapat mencerminkan corak budaya daerah.

Ketentuan ini ternyata pernah menjadi kasus yaitu pada saat pembangunan RSU Margono Sukaryo, Banyuwangi, sekitar tahun 1995 yang berarsitektur Barat, yang harus dibongkar dan diganti dengan arsitektur khas Jawa Tengah tetapi ternyata sampai sekarang tetap dengan arsitektur Barat, sehingga ketentuan Perda tersebut adalah sebatas himbauan.

Dalam ketentuan mengenai pembangunan perumahan, dari rancangan pembangunan perumahan yang berkaitan dengan lokasi selalu disyaratkan mengenai prasarana dan sarana, penyediaan fasilitas umum dan lain sebagainya yang tergambar dalam rencana tapak/*site plan*. Antara lain terdiri gambar sistem jaringan air minum, saluran pembuang air kotor dan air hujan serta sarana lingkungan lainnya, kepadatan perumahan dan tata letak bangunan, rencana sirkulasi transportasi, garis sempadan tritis dan pagar sesuai dengan garis sempadan bangunan, garis sempadan sungai dan saluran lainnya.

Ketentuan lain adalah juga harus menyediakan fasilitas lain yang diperlukan misal untuk penyediaan tanah sebesar x % dari luas perumahan untuk makam/kuburan umum, fasilitas umum (fasum) dan fasilitas sosial (fasos) yang dalam suatu tenggang tertentu diserahkan ke pemerintah daerah.

Hal-hal di atas inilah yang menjadi pokok persetujuan yang berasal dari Bupati/Walikota yang bersangkutan, yang berisi data pengembang perumahan, keterangan/data mengenai tanah yang akan dibangun (letak, luas, status tanah,

rencana peruntukan oleh pembangun dll), persyaratan dan kewajiban yang harus dipenuhi.

Dimaksud ijin lokasi adalah ijin yang diberikan oleh Badan/Kantor Pertanahan Nasional / Kabupaten kepada pengembang perumahan. Isinya memberikan persetujuan lokasi dengan beberapa klausula persyaratan misalnya harus diadakan jual beli atau pelepasan hak secara langsung dengan pemilik lama, ganti rugi tanah, bangunan, tanaman, tenggang waktu perolehan tanah, luas tanah harus sesuai dengan ijin, tenggang waktu mengajukan ijin hak atas tanah yang diperoleh, membangun prasarana dan sarana lingkungan dan pemeliharannya dalam jangka waktu tertentu, penyelesaian pembangunannya, dilarang menjual kapling tanpa bangunan di atasnya, kewajiban menjaga kelestarian tanah dan lingkungan hidup dan lain sebagainya sesuai kesepakatan antara pembangun perumahan dengan pemerintah daerah, dan juga diatur mengenai sanksi pelanggaran, juga dengan memperhatikan :

- a. planologi daerah yang bersangkutan;
- b. sejauh mungkin harus dihindari pengurangan areal pertanian yang subur.
- c. Sedapat mungkin dimanfaatkan tanah yang semula tidak atau kurang produktif
- d. Dihindari pemindahan penduduk dari tempat kediamannya
- e. Diperhatikan persyaratan untuk mencegah terjadinya pengotoran atau pencemaran bagi daerah lingkungan yang bersangkutan (Yudokusodo, Siswono., et.al., 1991 : 385)

E. Perlindungan calon dan penghuni perumahan

Suatu komplek perumahan yang cenderung berharga mahal, karena sudah merupakan daerah terbangun sesuai dengan Hoyt yaitu "*The Sector Theory*", maka akan terjadi "*The higher-priced residential neighbourhood*" condong untuk

berkembang ke arah kompleks perumahan ... " (Koesoemahatmadja, RDH, 1978 : 63) sehingga diperlukan khususnya adanya kepastian hukum dan perlindungan konsumen pada umumnya.

Perlindungan kepada calon konsumen dan konsumen pembangunan perumahan yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten/Daerah Kota adalah pada obyek pembangunan baik formil maupun materiil dan sejak rencana pembangunan perumahan sampai ijin mendirikan perumahan yang berupa ijin mendirikan bangunan bahwa telah sesuai dengan peraturan yang ada.

Perlindungan pemerintah (Daerah Kabupaten / Kota) dapat dipertanggung jawabkan, yaitu :

1. Keberadaan perusahaan pembangun perumahan yang melaksanakan pembangunan perumahan dapat dipertanggung jawabkan dari segi hukum atau legalitasnya yaitu adanya ijin berusaha, sebagai perusahaan memenuhi klarifikasi dan kualifikasi sebagai pembangun perumahan yang disyaratkan dan syarat lain yang diperlukan sehingga dengan bonafiditas yang ada kepadanya diberikan/atau diijinkan melakukan usaha pembangunan perumahan oleh pemerintah kabupaten/kota,
2. Adanya ijin-ijin yang diterbitkan, antara lain persetujuan prinsip, ijin lokasi, boleh mengadakan pembebasan tanah, ijin pengeringan/pengurangan sampai kepada ijin mendirikan bangunan yang harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Untuk persyaratan teknis bangunan sesuai dengan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 20/KPTS/ 1986 tgl. 16 Mei 1986 tentang Pedoman Teknik Pembangunan Perumahan Sederhana Tidak Bersusun, komposisi

jumlah perbandingan antara rumah mewah, menengah, sederhana. Mengenai sarana dan prasarana, fasilitas umum dan sosial sesuai dengan ketentuan dan peraturan yang ada di atas tanah yang telah dibebaskan dan disetujui oleh pemerintah.

3. Adanya jaminan dari pihak ketiga, misalnya berujud kredit yang dilakukan badan usaha perbankan lewat notaris adalah menambah bonafiditas perusahaan pembangun perumahan, dan karenanya konsumen lebih terjamin;
4. Adanya peninjauan yang cermat dan teliti dari konsumen pada lokasi/obyek dan surat-surat yang ada untuk pembelian perumahan, baik secara tunai maupun kredit dan sesuai prosedur yang ada adalah yang terutama memberi jaminan pada konsumen.

Tahap akhir pembangunan perumahan adalah menjual perumahan ke konsumen atau calon pemilik. Biasanya pengembang perumahan kemudian mendirikan Kantor Pemasaran dan di situ calon konsumen dapat melihat denah lokasi, macam dan bentuk rumah, spesifikasi bahan, luas jalan, letak rumah, luas pekarangan, tipe rumah dan lain sebagainya yang termuat dalam brosur penawaran.

Pada kantor pemasaran dimaksud juga dapat diminta *form* permintaan akan rumah baik melalui kredit atau perjanjian jual beli atau persyaratan lain, sejauh yang harus disediakan pengembang perumahan. Jual beli dapat berlangsung secara langsung atau lewat bank yang menyediakan dana pembayaran angsuran rumah dengan cicilan, misalnya Bank Tabungan Negara, Bank Papan Sejahtera dan lembaga finansial kredit yang lainnya yang menyediakan dana untuk itu.

Dalam perjanjian pembelian diberlakukan perjanjian mengenai hak dan kewajiban yang harus disepakati bersama antara calon pemilik dan penjual perumahan, baik lewat kredit atau bukan, karena ini menyangkut berdirinya bangunan dalam satu komplek, dan kalau lewat kredit maka biasanya, sertifikat tanah dan bangunan akan ditahan oleh pihak penyedia dana dan akan diberikan kepada pemiliknya setelah kreditnya lunas. Perjanjian biasanya harus di muka Notaris yang telah ditunjuk untuk itu.

Perlindungan konsumen saat ini dijamin dengan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, LNRI tahun 1999 No. 42, TLNRI No.3921. Titik berat undang-undang ini adalah untuk menjamin kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen, seperti ditentukan pasal 1.1 yaitu :

Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

dan dimaksudkan sebagai konsumen adalah ditentukan dalam pasal 1.2. yaitu :

Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

sedangkan dimaksud dengan barang adalah ditentukan pasal 1.4 yaitu :

Barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen.

Sesuai ketentuan pasal 2 bagian pertama, yaitu :

Perlindungan konsumen adalah berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen serta kepastian hukum, .

Sesuai pula dengan ketentuan pasal 3, yaitu :

Perlindungan konsumen bertujuan :

- (1) meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri,
- (2) mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksek negatif pemakaian barang dan jasa;
- (3) meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- (4) menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- (5) menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- (6) meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

dengan demikian apabila diterapkan pada kepemilikan pembangunan perumahan maka apabila terjadi, misalnya, rumah yang runtuh dikarenakan adanya pengurangan campuran adonan semen, maka pemilik dapat menggugat pengembang perumahan. Di samping menuntut ganti rugi atau apabila kredit sudah

lunas dan pemilik meminta sertifikat tanah dan bangunan maka tidak ada alasan bagi pengembang perumahan untuk tidak memberikannya. Konsumen juga wajib mengikuti prosedur yang ditentukan dalam mendiami rumah ataupun beriktikad baik dalam melakukan transaksi yaitu dengan mengisi surat-surat atau keterangan secara jujur. Undang-undang perlindungan konsumen sesuai dengan asas tujuannya yaitu adanya keseimbangan, kepastian hukum, keadilan, manfaat dan keamanan, sesuai dengan sifat masyarakat perumahan / kota yang " ... *Gesellschaft, impersonal, formal (contractual), utilitarian, realistic dan specialized.*" (Daldjoeni, N., 1978 : 54)

Peraturan yang berkaitan dengan pembangunan perumahan dan perlindungan konsumen diterapkan secara bersama-sama yaitu, yaitu :

1. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
2. UU No. 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan;
3. UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan;
4. UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas;
5. UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup jo. UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup;
6. UU No. 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan;
7. UU No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman;
8. UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
9. UU Gangguan S. 1928 No. 228 jo. S 1940 No. 14 dan 450;

10. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 20/KPTS/1986 tanggal 16 Mei 1986 tentang Pedoman Teknik Pembangunan Perumahan Sederhana Tidak Bersusun;
11. Permendagri No. 9 Tahun 1993 tentang Ijin Mendirikan Bangunan dan Ijin Undang-undang Gangguan Bagi Perusahaan Industri;
12. Permendagri No. 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan, Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan
13. Kep.Menteri PU No. 02/KPTS/85 tentang Ketentuan Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran;
14. Keppres RI No. 12 Tahun 2000 tentang Badan Penetapan Pengendalian Penyediaan Prasarana Pekerjaan Umum;
15. Keppres No 10 Tahun 2000 tentang Badan Pengendalian Dampak Lingkungan

Wewenang mengatur kabupaten, adalah tumbuh dan berkembang sesuai dengan perkembangan dan pertumbuhan pemerintahan, khususnya perkembangan dan pertumbuhan Pemerintah Daerah yang diatur dalam undang-undang.

Pada saat pertama yaitu dengan adanya UU No. 22 Tahun 1948 maka faham yang dianut masih dipengaruhi jaman Hindia Belanda yaitu hanya pemerintah pusat /negara yang dapat mensejahterakan rakyat.

Sesuai dengan pertumbuhan Pemerintah Daerah dan makin kuat dianutnya faham desentralisasi di samping faham dekonsentrasi dan tugas pembantuan meskipun dalam pertumbuhannya menguat dan melonggar. Dapat difahami bahwa tidak hanya negara/pemerintah pusat yang dapat mensejahterakan rakyatnya tetapi Pemerintah Daerah dan rakyat sendiri atau penduduk daerah itu sendiri dapat mensejahterakan kehidupannya. Dengan bimbingan dan bantuan negara/pemerintah

pusat yang berwujud dorongan, fisik dan paschat serta bantuan teknis, meskipun kadang-kadang timbul pula pemikiran sempit tentang daerah, yang sangat berbahaya bagi suatu negara kesatuan.

Pada akhirnya sampai pada UU No. 22 Tahun 1999, yang kelihatannya melepaskan seluruh cara mensejahterakan rakyat (daerah) dengan menyerahkan sebagian besar tugas-tugas yang berhubungan dengan hal mensejahterakan rakyat kepada daerah otonom khususnya kepada Kabupaten/Kota, apalagi dengan makin maraknya terjadi privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Dalam hal pembangunan perumahan, daerah kabupaten memegang peranan yang sangat penting dengan atau dalam hal perijinan, kecuali yang lintas Kabupaten dan berskala besar/nasional, yaitu dengan menempatkan penataan ruang daerah kabupaten sebagai dasar utama perijinan pembangunan perumahan, karena itulah sebetulnya perlindungan pada calon dan penghuni perumahan, sewajarnya tanggung jawabnya dibebankan pada daerah kabupaten, pemerintah pusat/negara menyediakan instrumennya yaitu sarana dan prasarana perlindungan hukumnya.

BAB IV

FASILITASI KABUPATEN DALAM PEMBANGUNAN PERUMAHAN

A. Pengertian dan fungsi fasilitasi

Kata fasilitasi adalah berasal dari bahasa Latin *facilitas, atis, f (facilis)*- 1. Sifat/keadaan mudah (mudahnya, lancarnya) (*operis*) *camporum* keadaan tempat yang enak karena adanya dataran; *eredentis* sifat terlalu mudah percaya .. 2. a) kecondongan (hati); kepandaian; pembawaan; bakat; kecenderungan b) sifat mudah bergaul; sifat memberi hati; kesudian; kelentukan; kelunakan; kemurahan hati; suka meluluskan keinginan orang; keramah-(tamah)an -c) sifat suka memanjakan; terlalu mudah memberi; kesembronoan, kelengahan, kelalaian -d) sifat mudah menyatakan isi hati (perasaan), pandai mengungkap dan membawakan; pandai deklamasi. (Prent, K., c.m., Adisubrata, J., Poerwadarminta, WJS., 1969 : 323).

Kata fasilitas (n), fasilitasi (n) dalam bahasa Indonesia adalah berarti kemudahan, sarana yang memudahkan dalam melakukan tugas atau pekerjaan (Daryanto, SS., 1997 : 200)

Dimaksud dengan fasilitasi adalah sesuatu hal yang makin membuat mudahnya suatu pekerjaan atau membuat lebih pendek waktu, biaya dan lain sebagainya, untuk mengerjakan atau menyelesaikan tanpa mengesampingkan aturan normatif yang ada atau bisa juga suatu kebijakan yang membuat sesuatu itu menjadi lebih mudah tanpa melanggar norma yang ada.

Fasilitasi adalah suatu pengertian yang titik beratnya adalah faktor ekonomi yang dalam garis besarnya adalah memperpendek, mempermudah, memperlunak dan lain sebagainya, meskipun dapat dihubungkan dengan hal-hal di luar permasalahan ekonomi misalnya dihubungkan dengan teknis administratif. Misalnya dalam mencari

ijin mendirikan bangunan melewati pengagenda di Bagian Umum, dicatat, disampaikan ke Sekda, didisposisi, disampaikan ke Asekda, didisposisi, disampaikan ke Kabag Umum (Kabupaten), didisposisi lalu disampaikan ke Kasubag yang bersangkutan, tetapi agar lebih pendek halannya, misalnya disampaikan dan diagenda di Bagian Perijinan, disampaikan ke Kabag Perijinan setelah didisposisi dan diberi keterangan seperlunya disampaikan ke Kepala BPN. Setelah diproses dan memenuhi syarat disampaikan ke Bupati, ditanda tangani dan selanjutnya disampaikan ke pemohon ijin.

Fasilitasi yang dilakukan oleh pemerintah, berkaitan dengan kebijakan negara, dalam hal ini Indonesia sebagai negara yang kedaulatannya adalah di tangan rakyat, sesuai dengan ketentuan pasal 1 (2) UUD 1945, sehingga kebijakannyapun harus selalu berorientasi kepada kepentingan rakyat atau publik sehingga "Setiap kebijaksanaan negara harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (*public interest*)". (Islamy, M Irfan., 2001 : 10)

Fasilitasi yang dilakukan oleh pemerintah, dapat secara langsung, tersurat dalam peraturan perundang-undangan dan dapat juga secara tidak langsung atau tersirat dalam peraturan perundang-undangan.

Fasilitasi secara langsung atau tersurat dalam peraturan perundang-undangan antara lain :

1. Pasal 1 (2) Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1963, yaitu :

Agar pembangunan perumahan dapat berjalan secara teratur Kepala Daerah mengumumkan secara luas rencana pembangunan /kota dengan menunjuk tanah- tanah yang disediakan guna pembangunan perumahan.

Hal di atas adalah merupakan suatu bentuk fasilitasi bagi pengembang perumahan, karena tanpa bernusah payah mencari, pengembang telah mendapatkan lahan yang telah dijamin secara yuridis oleh daerah untuk membangun perumahan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah/daerah, juga fungsi normatif Hukum Administrasi.

2. Ketentuan pasal 4 bagian C.1. Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 1987, yaitu bidang pekerjaan yang diserahkan kepada daerah tingkat II di bidang pekerjaan umum yaitu sebagian bidang Cipta Karya, yang termasuk juga program pemanfaatan ruang dan satuan kawasan pengembangan, termasuk juga pengembangan pembangunan perumahan.
3. Pasal 2 (1) Peraturan Menteri Negara Agraria//Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 tahun 1994, yaitu :

Di setiap kabupaten/kotamadya oleh Gubernur dibentuk Panitia Pengadaan tanah selanjutnya disebut Panitia, yang susunan keanggotaan dan tugasnya sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 dan 8 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993,

Fasilitasi yang ada adalah fasilitasi pengadaan tanah/lahan untuk kepentingan umum termasuk di dalamnya adalah pengadaan tanah untuk pembangunan perumahan.

4. Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 12 Tahun 1996 tentang Keringanan untuk tidak memungut retribusi atau izin membangun rumah sederhana dan rumah sangat sederhana, yang dalam konsiderans menimbangya bagian b. dikatakan guna mendorong kegiatan pembangunan kedua jenis perumahan.

Fasilitasi yang secara tidak langsung atau tersirat antara lain, adalah :

1. Pasal 4 (4) Undang Undang No. 1 Tahun 1964, yang menentukan :

Dalam melaksanakan tugasnya itu Pemerintah Daerah dibantu oleh Panitia Perumahan yang susunan anggotanya mencerminkan kegotong royongan antara Pemerintah dan rakyat.

Dalam ketentuan tersebut maka pembangunan perumahan merupakan kerjasama antara pemerintah dan rakyat, ini menunjukkan fungsi instrumental karena "...hakekatnya menunjuk kepada tujuan, prosedur dan sarana..." (Soetoprawiro, Koerniatmanto., 1995 :56)..

2. Pasal 22 (1) Undang Undang No. 4 Tahun 1992, yaitu mengenai fasilitasi penyuluhan dan bimbingan dan konsolidasi tanah untuk pembangunan perumahan, yaitu :

Di wilayah yang telah ditetapkan sebagai kawasan siap bangun Pemerintah memberikan penyuluhan dan bimbingan, bantuan dan kemudahan kepada masyarakat pemilik tanah sehingga bersedia dan mampu melakukan konsolidasi tanah dalam rangka penyediaan kaveling tanah matang.

B. Fasilitasi yang dilakukan kabupaten

Pemerintah kabupaten adalah bagian dari pemerintahan Nasional yang dalam sistem negara kesatuan sebagai bagian yang tak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasar Undang Undang Dasar (UUD) 1945. Pengaturan kabupaten pada saat sekarang adalah bertumpu pada ketentuan Undang Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999.

UUD 1945 masih memberlakukan semua peraturan perundang-undangan yang pernah ada berdasar pada ketentuan pasal 1 Aturan Peralihan UUD 1945, yang me -

menentukan :

Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang Undang Dasar ini.

Aspek pembangunan perumahan yang berkaitan dengan fasilitasi kabupaten, yaitu aspek pengadaan tanah, perijinan pembangunan dalam kaitannya dengan retribusi, pengadaan sarana dan parasarana

1. Pengadaan tanah

Pengadaan tanah yang berkaitan dengan pembangunan, yang dilakukan oleh daerah otonom, kabupaten khususnya dalam pengertian UU No. 22 Tahun 1999, secara umum dari segi tujuannya dapat dibagi dalam dua (2) segi, yaitu untuk pembangunan bagi :

- a. Kepentingan privat/orang-perseorangan, yaitu yang tidak menyangkut kepentingan umum atau orang banyak atau kepentingan publik;
- b. Kepentingan umum, yang menyangkut kepentingan orang banyak/publik.

Dalam pembangunan perumahan yang memakai tanah untuk berdirinya bangunan rumah, bagi kepentingan umum, bukan orang perorangan, "... dapat disebut sebagai kepentingan umum, apabila menyangkut kepentingan bangsa dan negara, kepentingan pelayanan umum bagi masyarakat luas, kepentingan masyarakat banyak dan atau kepentingan pembangunan ..." (Muchsan, 1997 : 46)

Dengan mengutip pendapat Sudikno Mertokusumo, Muchsan mengatakan bahwa unsur kepentingan umum secara teoritis adalah :

- a. Hakikat kepentingan umum merupakan *resultante* antara kepentingan individu dan kepentingan kelompok.
- b. Kepentingan umum bersifat sosial.

- c. Kepentingan umum bertujuan meningkatkan kesejahteraan umum.
- d. Kepentingan umum tidak bertujuan mencari laba.
- e. Kepentingan umum menyangkut kepentingan bangsa dan negara, kepentingan pelayanan bagi masyarakat luas, kepentingan masyarakat banyak dan kepentingan pembangunan. (Muchsana, 1997 : 46)

Indonesia, sebagai suatu negara modern, yang mempunyai dasar filosofis tersendiri, yaitu Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 yang meliputi 4 pokok pemikiran, yaitu persatuan, keadilan sosial, kerakyatan dalam permusyawaratan perwakilan dan ke Tuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Kepentingan umum juga dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan, antara lain :

1. Pasal 33 UUD 1945 :

- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Terlihat dari ayat 2 dan 3 ketentuan pasal 33 UUD 1945 ini, maka kepentingan umum dirumuskan sebagai “ ... yang menguasai hajat hidup orang banyak dan ... dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

2. PP No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara (LN No. 14 tahun 1953, TLN No. 362)

Pasal 4 .

Penguasaan sebagai dimaksud dalam pasal 3 ayat 1 sub. A diserahkan

kepada :

1. Sesuatu Kementerian atau Jawatan untuk melaksanakan kepentingan tertentu dari Kementerian atau Jawatan itu;
2. Sesuatu Daerah Swatantra untuk menyelenggarakan kepentingan daerahnya, satu dan lain dengan mengindahkan ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh Menteri Dalam Negeri.

dari perumusan ini maka kepentingan Kementerian atau Jawatan adalah termasuk kepentingan umum dikarenakan Kementerian, Jawatan ataupun Daerah Swatantra adalah berfungsi sebagai administrator publik meskipun ada sedikit perbedaan, yaitu :

- 1). Kementerian atau Jawatan adalah kepanjangan tangan dari pemerintah tingkat Pusat sehingga :

“Administrator publik sebagai “birokrat” (*bureaucrats*) mempunyai karakteristik sebagai pelaksana kebijaksanaan yang telah dirumuskan oleh superior politiknya (pembuat kebijaksanaan). Dengan demikian ia tidak memiliki peran politik, tetapi semata-mata instrumental yang mempunyai tanggungjawab administratif (*administrative responsibility*). Ia hanya pelaksana kepentingan publik dan bukan yang berperan dalam menyetujui/menrumuskan kepentingan publik tersebut”. (Islamy, M. Irfan., 2001 : 11)

- 2). Daerah Swatantra adalah merupakan suatu bentuk pemerintahan lokal yang berhak mengurus dirinya sendiri atau otonom, karenanya daerah Swatantra secara politis-pemerintahan adalah

“ Administrator publik sebagai “pemain politik” (*politico*) dalam artian bahwa ia berusaha bekerja untuk memuaskan kepentingan publik ... ia terlibat dalam proses perumusan kebijaksanaan negara (daerah otonom, pen) ... dalam memainkan peran politiknya tersebut ia selalu disemangati dengan kepentingan publik (*public-spirited-administrator*)”. (Islamy, M. Irfan., 2001 : 11-12)

- 3). Kementerian, Jawatan ataupun Daerah Swatantra adalah sama-sama berperanan sebagai "*public-policy agents*" sebab "*public policies result from decisions made by government* ." (Howlett, Michael Patrick and Ramesh, M., 1995 . 4)
- c. Pasal 18 Undang Undang No. 5 Tahun 1960 (LNRI 1960 No. 104, TLN No. 2043)

Pasal 18 :

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

Dari ketentuan pasal ini maka terlihat bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum atau termasuk di dalamnya yang dinamakan kepentingan umum adalah :

- 1). Kepentingan bangsa dan Negara;
- 2). Kepentingan bersama dari penduduk negara yaitu rakyat.

Ketentuan pasal 18 UUPA adalah berhubungan dengan ketentuan pasal 6 UUPA, yang menentukan :

Semua hak tanah mempunyai fungsi sosial

Di dalam penjelasannya dikatakan :

Tidak hanya hak milik tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hal ini telah diuraikan dalam Penjelasan Umum (II angka 4)

Di dalam Penjelasan Umum II angka 4 dikatakan ;

Dasar yang keempat diletakkan dalam pasal 6, yaitu bahwa : "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial".

Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara.

Ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan.

Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok : kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya, sesuai ketentuan pasal 2 ayat 3 :

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang wajar

bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu sesuai dengan ketentuan pasal 15 UUPA :

Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan-hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah

Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

Dari penjelasan ini dapatlah ditarik kesimpulan, yaitu :

- 1). Alinea pertama, bahwa kepentingan pribadi atau perseorangan dilawankan dengan kepentingan masyarakat (dan Negara) serta penggunaan haknya harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat haknya yang menuju kemanfaatan bagi kesejahteraan dan kebahagiaan bagi pemilik dan bagi masyarakat dan Negara. Ketentuan ini juga mengisyaratkan bahwa kepentingan umum bertujuan atau mempunyai manfaat terhadap kesejahteraan dan kebahagiaan.
- 2). Alinea kedua, bahwa kepentingan perseorangan tidak terdesak oleh kepentingan umum (masyarakat). Dari bunyi yang ada pada alinea kedua ini diharapkan kedua kepentingan itu bisa tidak ada perbenturan

kepentingan dan kebutuhan akan seimbang, sesuai sifat kedaulatan, pasal 1 (2) UUD 1945 yang menentukan :

Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang
Undang Dasar

- 3). Pada alinea ketiga, adanya keinginan idealis dari pembentuk undang-undang yaitu adanya kepentingan yang saling mengimbangi antara kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan;
 - 4). Pada alinea keempat, terdapat penegasan penanganan secara wajar positif bagi semua pihak, pemilik atau pemegang hak yang bersangkutan, setiap orang, badan-hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah, dan pula penegasan ke 'perhatian' kepada kepentingan pihak yang ekonomis lemah, sehingga ketentuan ini bisa digolongkan pada "... model kebijakan dari Yehezkel Dror yang "*Optimal Model*." (Islamy, M. Irfan., 2001 : 36)
- d. Undang Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya (LNRI 1961 No. 288, TLN No. 2324)
- Pasal 1 nya menentukan :

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Dari ketentuan pasal 1 ini dapatlah ditarik kesimpulan :

- 1). Harus ada keadaan yang memaksa demi pembangunan;
- 2). Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa, Negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan.

c. Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya yang dalam Lampirannya, yaitu pasal 1 (1) menentukan :

Suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut :

- a. kepentingan Bangsa dan Negara, dan/atau;
- b. kepentingan masyarakat luas, dan/atau;
- c. kepentingan rakyat banyak/bersama, dan/atau;
- d. kepentingan Pembangunan.

dan pasal 1 (2) nya menentukan tentang bentuk kepentingan umum, yaitu :

Bentuk-bentuk kegiatan Pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini meliputi bidang-bidang :

- a. Pertahanan;
- b. Pekerjaan Umum;
- c. Perlengkapan Umum;
- d. Jasa umum;
- e. Keagamaan;
- f. Ilmu Pengetahuan dan Seni Budaya,
- g. Kesehatan;

- h. Olahraga;
- i. Keselamatan Umum terhadap bencana alam;
- j. Kesejahteraan Sosial;
- k. Makam/kuburan;
- l. Pariwisata dan rekreasi;
- m. Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum

Bentuk kepentingan umum diperluas dengan ketentuan pasal 1 (3) yaitu

Presiden dapat menentukan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya kecuali sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang menurut pertimbangannya perlu bagi kepentingan umum.

dari ketentuan ini, betullah pendapat yang mengatakan "*Public policy is a complex phenomenon consisting of numerous decisions made by numerous individuals ...*". (Howlett, Michael Patrick, Ramesh. M., 1995 : 7), meskipun ada juga sarjana yang menyatakan bahwa antara '*policy*' dibedakan dengan '*decision*', dimana dikatakan :

- (a) *Policy is larger than decision. ... ;*
- (b) *While one decision in the sequence may be seen as crucial-often the 'moment of choice' ...*
- (c) *The concept of 'decision' is often associated with that of a 'decision-maker'. The latter may be seen as an individual or a group or a particular organization. (Hogwood, Brian H., and Gunn, Lewis A., 1984 : 19-20)*

- f. Undang Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan ruang (LN 1992 No. 115, TLN No. 3501)

Pasal 2 menentukan :

Penataan ruang berasaskan :

- a. pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan;
- b. keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum.

Dalam penjelasan pasal 2 ditentukan :

Yang dimaksud dengan semua kepentingan adalah bahwa penataan ruang dapat menjamin seluruh kepentingan, yakni kepentingan pemerintah dan masyarakat secara adil dengan memperhatikan golongan ekonomi lemah.

Yang dimaksud dengan terpadu adalah bahwa penataan ruang dianalisis dan dirumuskan menjadi satu kesatuan dari berbagai kegiatan pemanfaatan ruang baik oleh pemerintah maupun masyarakat.

Penataan ruang dilakukan secara terpadu dan menyeluruh mencakup antara lain pertimbangan aspek waktu, modal, optimasi, daya dukung lingkungan, daya tampung lingkungan, dan geopolitik.

Dalam mempertimbangkan aspek waktu, suatu perencanaan tata ruang memperhatikan adanya aspek prakiraan, ruang lingkup wilayah yang direncanakan, persepsi yang mengungkapkan berbagai keinginan serta kebutuhan dan tujuan pemanfaatan ruang. Penataan ruang harus diselenggarakan secara tertib sehingga memenuhi proses dan prosedur yang berlaku secara teratur dan konsisten.

Yang dimaksud dengan berdaya guna dan berhasil guna adalah bahwa penataan ruang harus dapat mewujudkan kualitas ruang yang sesuai dengan potensi dan fungsi ruang.

Yang dimaksud dengan serasi, selaras, dan seimbang adalah bahwa pe-

nataan ruang dapat menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan struktur dan pola pemanfaatan ruang bagi persebaran penduduk antar wilayah, pertumbuhan dan perkembangan antar sektor, antar daerah, serta antara sektor dan daerah dalam satu kesatuan Wawasan Nusantara.

Yang dimaksud dengan berkelanjutan adalah bahwa penataan ruang menjamin kelestarian kemampuan daya dukung sumber daya alam dengan memperhatikan kepentingan lahir dan batin antar generasi.

Berdasarkan penjelasan yang ada, khususnya mengenai kepentingan maka didapat adanya dua kepentingan yaitu kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat dengan memperhatikan golongan ekonomi yang lemah secara adil. Secara khusus kepentingan pemerintah belum tentu kepentingan masyarakat, sedangkan secara umum dikatakan bahwa unsur kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah.

g. Undang Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LN 1986 No. 77, TLN No. 3344)

Pasal 49 menentukan :

Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan :

a. dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan per -

undang-undangan yang berlaku.

- b. dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam penjelasan pasal 49 (2) dikatakan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan pembangunan. Sehingga dapat ditarik kesimpulan yaitu bahwa dapat dimasukkan merupakan kepentingan umum adalah :

- 1). Kepentingan negara yang sifatnya mendesak (berdasarkan peraturan perundang-undangan) yaitu perang, keadaan bahaya, bencana alam atau keadaan yang luar biasa yang membahayakan;
 - 2). Kepentingan bangsa dan negara;
 - 3). Dan/atau kepentingan masyarakat bersama;
 - 4). Dan/atau kepentingan pembangunan.
- h. Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Pasal 1 angka 3 menyatakan :

Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat dengan demikian terdapat perluasan kriteria kepentingan umum meskipun ada pembatasan tidak untuk mencari keuntungan, pasal 5 angka 1 :

Kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan dalam bidang-bidang antara lain sebagai berikut :

- a. Jalan umum, saluran pembuangan air;
- b.

dan kemudian ditentukan dalam pasal 5 angka 2 menentukan :

Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum selain yang dimaksud dalam angka 1 yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

sehingga dapatlah ditarik kesimpulan bahwa unsur kepentingan umum adalah

- 1). Adalah kepentingan pembangunan oleh dan digunakan Pemerintah dan tidak digunakan untuk mencari untung;
- 2). Bersifat sosial;
- 3). Kepentingan umum termanifestasi dalam empat belas (14) bentuk pembangunan, sesuai dengan ketentuan pasal 5 angka 1.

Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 ini kemudian ditindak lanjuti dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (MNA/Ka. BPN) No. 1 tahun 1994.

Secara historis, pengadaan tanah melalui proses yang cukup panjang, yaitu dari penguasaan oleh negara atau *domain verklaring* kemudian karena tanah itu terletak di dalam negeri sendiri maka penguasaan oleh negara dianggap cocok apabila ditakukan oleh Departemen Dalam Negeri. Diperkenalkannya hak untuk mengelola tanah yang ada di daerahnya dan diperkenalkannya Daerah Swatantra Dengan adanya hak mengelola sendiri tersebut bergulirlah faktanya pada daerah, meskipun secara tidak langsung daerah tetap merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat atau negara sesuai dengan filosofi negara kesatuan.

Adanya hak atas tanah untuk pembangunan, akan menyangkut kepentingan

masyarakat banyak atau menyangkut kepentingan umum sesuai dengan teori kemanfaatan atau utilitas.

Pengadaan tanah oleh kabupaten untuk pembangunan yang bersifat kepentingan umum, bermula dari ketentuan :

a. Peraturan Pemerintah (PP) No. 8 Tahun 1953, LN No. 14 Tahun 1953, TLN No. 362, dimana disebutkan dalam konsideransia memutuskan dinyatakan :

Dengan menyampingkan ketentuan tersebut dalam surat keputusan Gubernur Jenderal tertanggal 25 Januari 1911 No. 33 (*Staatsblad* 1911 No. 110) sebagai yang telah diubah dan ditambah, yang terakhir dengan surat keputusannya tertanggal 22 Agustus 1940 No. 30 (*Staatsblad* 1940 No. 430) yang bertentangan dengan Peraturan Pemerintah ini.

Maksud dari dikeluarkannya PP No. 8 Tahun 1953 adalah berkehendak mengatur kembali penguasaan tanah-tanah Negara sebagai termaktub dalam surat keputusan Gubernur tertanggal 25 Januari 1911 No. 33 (*Staatsblad* 1911 No. 110).

Adanya perbedaan istilah antara UUPA dengan PP No. 8 Tahun 1953, konversi hak penguasaan tanah yang diatur dalam PP ini ditegaskan dengan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 jo. No. 1 Tahun 1966, dalam PP ini yang disebut dengan tanah negara sesuai dengan ketentuan pasal 1, yaitu :

Di dalam peraturan ini yang dimaksud dengan :

a. tanah Negara, ialah tanah yang dikuasai penuh oleh Negara.

Penguasaan negara dibedakan dengan pemilikan oleh negara.

b. Sesuai dengan ketentuan Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan

Dasar Pokok-pokok Agraria (LN 1960 No. 174, TLN No. 2117) pasal 9 ditentukan :

- (1) hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas batas ketentuan Pasal 1 dan 2.
- (2) Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Berdasarkan ketentuan yang ada, khususnya pasal 9 ayat (2), perolehan hak yang terkuat adalah hak milik, ini sesuai dengan ketentuan pasal 20, yaitu -

- (1) Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6
- (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

"Hak milik adalah hak yang terpenuh dan terkuat dari perseorangan atas tanah. Hak ini sudah sewajarnya hanya disediakan bagi WNI saja (pasal 20, jo. 21). Juga lain-lain hak yang bersifat kebendaan, seperti hak guna-usaha dan hak guna-bangunan hanya dapat dipunyai oleh WNI (pasal 30,36)". (Gautama, Sudargo., 1986 : 104)

Ketentuan pasal 6 adalah :

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial

Ketentuan ini adalah " .. cocok sekali dalam alam sosialisme Indonesia ... sosialisme Indonesia ini merupakan salah satu unsur terpenting daripada UUPA "

(Gautama, Sudargo., 1986 : 102)

Pasal 21 ayat (1) dan (2) mengatur mengenai :

- (1) Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
- (2) Oleh Pemerintah di tetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.

Ketentuan ini menjelaskan bahwa orang atau warganegara Indonesia saja dan badan-badan hukum tertentu saja yang mempunyai hak milik tidak semua badan hukum dapat mempunyai hak milik, sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah (LN 1963 No. 61) dan sesuai dengan ketentuan pasal 1, yaitu :

a. Bank-bank yang didirikan Negara (selanjutnya disebut Bank Negara);

Sesuai dengan ketentuan pasal 2, dapat diberikan hak milik karena untuk tempat berdiri bangunan dan perumahan bagi pegawainya. Hak milik yang berasal dari pembelian dan keputusan eksekusi atas pelunasan hutang debitur yang tidak dapat membayar yang harus dialihkan atau dijual kepada yang dapat mempunyai hak milik dalam waktu satu tahun setelah memperolehnya, kecuali bank tersebut memerlukan untuk mendirikan kantor baru dari bank tersebut atau perumahan bagi pegawainya.

b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian, dapat mempunyai hak milik atas tanah pertanian dengan pembatasan maksimum sesuai dengan UU No. 56 Prp. Tahun 1960 (LN 1960 No. 174);

- c. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama dengan syarat bahwa hak milik tersebut akan digunakan untuk hal-hal yang langsung berhubungan dengan usaha keagamaan dan sosial;
- d. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial, inipun dengan syarat untuk kegiatan dan tempat atau untuk mendirikan kantor yang bergerak di bidang sosial.

Perusahaan pengembang perumahan atau *developer*, juga adalah badan hukum dan sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan pemberian hak atas tanah untuk keperluan perusahaan pembangunan perumahan, dan sesuai pula dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Peraturan MNA/Ka BPN) No. 2 Tahun 1993 diharuskan mengajukan izin lokasi, apabila telah ada persetujuan prinsip yang berujud rencana tapak / *site plan*, kepada Kepala Kantor Pertanahan sesuai dengan ketentuan pasal 2 (1).

Pasal 2 (1) menentukan :

Untuk mendapatkan izin lokasi perusahaan mengajukan permohonan kepada Kepala Kantor Pertanahan dengan mengisi Formulir 1 sesuai contoh Lampiran 1 Peraturan ini.

Perusahaan pengembang perumahan yang telah mendapat izin lokasi wajib mengajukan permohonan untuk mendapatkan hak atas tanah melalui Kepala Kantor Pertanahan (tingkat Kabupaten) setempat termasuk mengenai hak guna

bangunan dan sesuai dengan ketentuan pasal 7 (3).

Ketentuan pasal 7 (3), yaitu :

Setelah menerima berkas permohonan hak guna bangunan secara lengkap, dilakukan kegiatan sebagai berikut :

- a. Selambat-lambatnya dalam waktu 10 (sepuluh) hari kerja, panitia pemeriksaan tanah yang ditunjuk sesuai dengan peraturan yang berlaku, telah menyelesaikan pemeriksaan dan membuat risalah pemeriksaan tanah.
- b. Selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak risalah pemeriksaan tanah selesai, Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan keputusan hak guna bangunan atas permohonan yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar.
- c.
- d. ...
- e. selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari kerja setelah pemeriksaan tanah, Kepala Kantor Pertanahan menyampaikan berkas permohonan hak guna bangunan sebagaimana dimaksud ayat (2) yang luasnya lebih dari 5 (lima) hektar kepada Kepala Kantor Wilayah dengan disertai pertimbangannya.

Sedang pasal 7 (4) e. menentukan :

Terhadap permohonan hak guna usaha yang luas tanahnya lebih dari 200 (dua ratus) hektar, selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari sejak risalah tanah selesai, Kepala Kantor Wilayah menyampaikan berkas permohonan

dimaksud kepada Menteri dengan disertai pertimbangan.

Adanya suatu ketentuan yaitu bagi yang kurang dari 5 Ha Kepala Kantor Pertanahan yang menerbitkan hak yang diminta, sedang yang lebih dari 5 Ha, Kepala Kantor Pertanahan setempat menyampaikan berkas tadi kepada Kepala Kantor Wilayah (tingkat Provinsi) atau kepada Menteri, bagi yang luas tanah untuk memperoleh hak lebih dari 200 Ha Pemberian hak guna bangunan adalah untuk jangka waktu 30 tahun sedangkan hak guna usaha untuk jangka waktu 35 tahun, sesuai ketentuan pasal 8 Peraturan MNA/Ka BPN No. 2 Tahun 1993, yaitu :

Hak guna bangunan diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun sedangkan hak guna usaha diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun.

dan perpanjangannya untuk hak guna bangunan 20 tahun dan hak guna usaha 25 tahun, sesuai ketentuan pasal 9 (2), yaitu :

Perpanjangan hak guna bangunan diberikan untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun sedangkan hak guna usaha diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun.

Ini adalah ketentuan yang berisi fungsi normatif dalam Hukum Administrasi.

Adanya hak guna bangunan akan memberikan pemasukan bagi Kabupaten yaitu apabila pemilik hak bangunan ingin merubah haknya dengan mengajukan permohonan hak milik, sedangkan mengenai fasilitasi pengadaan tanah (kabupaten) telah diatur dalam :

a. Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953, yaitu sesuai dengan ketentuan pasal

3, yaitu :

1). Di dalam hal penguasaan tersebut dalam pasal 2 ada pada Menteri

Dalam Negeri, maka ia berhak :

a. menyerahkan penguasaan itu kepada sesuatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra untuk keperluan-keperluan tersebut dalam pasal 4;

b. mengawasi agar supaya tanah Negara tersebut dalam sub. a dipergunakan sesuai dengan peruntukannya dan bertindak menurut ketentuan tersebut dalam pasal 8.

2). Di dalam hal penguasaan atas tanah Negara pada waktu mulai berlakunya Peraturan Pemerintah ini telah diserahkan kepada sesuatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra sebagai tersebut dalam pasal 2, maka Menteri Dalam Negeri pun berhak mengadakan pengawasan terhadap penggunaan tanah itu dan bertindak menurut ketentuan dalam pasal 8.

Daerah Swatantra adalah salah satu bentuk daerah otonom, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dikatakan, "Daerah Swatantra itu masih dibagi pula di dalam pelbagai jenis daerah swatantra, yang jumlah, nama dan kedudukannya berbeda-beda, satu dan lain tergantung dari dalam masa pemerintahan mana dan berdasarkan *basis swat* mana daerah swatantra itu dibentuk". (Soejito, Irawan., 1976 : 61). Dengan demikian dalam pengertian atau masa UU No. 22 Tahun 1999 ini adalah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom.

Sesuai ketentuan pasal 2 (1) dan dalam UU No. 22 Tahun 1948 pun ditegaskan, sesuai dengan ketentuan dalam Bab I, pasal 1 ayat 1 dan 2, yaitu :

1. Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah Propinsi, Kabupaten (Kota Besar) dan Desa (Kota kecil, negeri, marga dan sebagainya), yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
2. Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Propinsi, Kabupaten, atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Suatu ketentuan ataupun suatu bentuk undang-undang adalah termasuk dalam kebijakan publik, sebab dikatakan "*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*". (Dye, Thomas, R., : 1972 : 1) dan juga dikatakan "*Public policy is a complex phenomenon consisting of numerous decisions made by numerous individuals and organizations*". (Howlett, Michael, Patrick, and Ramesh, M., 1995 : 7)

b. Undang Undang No. 5 Tahun 1960

Sesuai dengan ketentuan pasal 2 (1), yaitu :

Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada

tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

dan ketentuan pasal 4 (1), yaitu :

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Negara, sebagai organisasi kekuasaan yang tertinggi berhak menentukan kebijakan maupun hukumnya, sesuai dengan hak kedaulatan negara (*sovereignty*) meskipun kebijakan dan hukum negara harus sesuai dengan prosedur yang harus dilalui dalam arti sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dikatakan juga oleh Sigler, Jay, A., dan Beede, Benjamin, R., yaitu 'Penggunaan hukum sebagai alat bagi perubahan yang terarah (penerapan hukum secara rasional untuk mencapai tujuan yang diinginkan) hanyalah berkaitan dengan konsepsi hukum yang sedang berlaku'. (Sigler, Jay, A., dan Beede, Benjamin, R., terj. tanpa tahun : 11)

Ketentuan mengenai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah sesuai dengan ketentuan pasal 21 (2) UUPA, yaitu :

Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya

jo. PP No. 38 Tahun 1963, LN 1963 No.61 tentang Penunjukan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, ditetapkan oleh

Pemerintah. Tidak semua badan hukum, juga perusahaan pembangunan perumahan, bisa mempunyai hak milik, agar tidak memungkinkan perusahaan pembangun perumahan dapat bertindak di luar kontrol pemerintah dan bertindak semaunya misalnya dalam menetapkan harga. Hak milik adalah hak terkuat yang dipunyai oleh sebuah subyek hukum, hak atas tanah, air dan ruang angkasa, sesuai dengan ketentuan Bab II tentang Hak-hak atas tanah, air dan ruang angkasa serta pendaftaran tanah Bagian I UUPA tentang ketentuan-ketentuan umum, ketentuan pasal 16, yaitu :

- (1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat 1 ialah
 - a. hak milik,
 - b. hak guna-usaha,
 - c. hak guna-bangunan,
 - d. hak pakai,
 - e. hak sewa,
 - f. hak membuka tanah,
 - g. hak memungut-hasil-hutan,
 - h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.
- (2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat 3 ialah :
 - a. hak guna-air,
 - b. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,

c. hak guna-ruang angkasa

Perusahaan pembangunan perumahan tidak memerlukan dan tidak bisa mempunyai hak milik atas tanah yang akan dibangun dengan demikian ini merupakan fasilitasi pengalihan tanah dari pemerintah atau kabupaten yang merupakan *verlengstuk* atau 'kepanjangan tangan' pemerintah, sekaligus juga memberikan fasilitasi di bidang pembiayaan. Dengan tidak adanya hak milik maka ongkos yang dikeluarkan perusahaan akan berkurang, sekaligus akan merupakan pendapatan bagi pemerintah kabupaten dengan adanya pengurusan hak milik oleh pemilik hak guna bangunan untuk mendapatkan hak milik.

Adanya hak guna bangunan yang diperoleh oleh perusahaan pembangun perumahan atau *developer* juga merupakan hak yang kuat apabila telah didaftarkan, sesuai dengan ketentuan pasal 19 (2) c. UUPA mengenai pendaftaran tanah dan menjamin kepastian hukumnya, yaitu sebagai alat pembuktian yang kuat.

c. Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1963, sesuai ketentuan pasal 1 (2), yaitu :

Agar pembangunan perumahan dapat berjalan secara teratur Kepala Daerah mengumumkan secara luas rencana pembangunan/kota dengan menunjuk tanah-tanah yang disediakan guna pembangunan perumahan.

Hal ini adalah merupakan fasilitasi bagi pembangun perumahan karena pemerintah (kabupaten) telah menunjukkan tempat yang dianggap cocok bagi daerah yang bersangkutan. Cocok di sini adalah dalam arti luas yaitu sesuai dengan rencana tata ruang wilayah/daerah, sesuai dengan pembangunan per -

perkotaan, bukan daerah pertanian yang subur dan lain sebagainya.

d. Undang Undang (UU) No. 1 Tahun 1964

Undang Undang No. 1 Tahun 1964 adalah tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang No. 6 Tahun 1962 tentang Pokok-pokok Perumahan (LN 1962 No.40 TLN No. 2476) menjadi Undang-undang (LN 1964 No. 3, TLN No. 2811)

Dalam pasal 3 (3) nya menentukan :

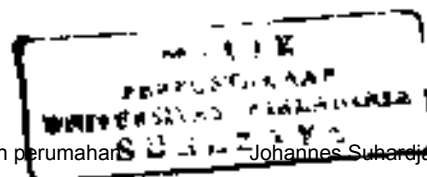
Pemerintah berusaha membangun perumahan setahap demi setahap bagi keperluan rakyat dan negara, dengan memperhatikan perkembangan kota dan daerah.

Ketentuan di atas memperlihatkan bahwa pembangunan perumahan yang dilaksanakan oleh pembangun perumahan mendapatkan fasilitas dalam pengadaan tanahnya, yang berujud perangsangan dan pemerintah ikut aktif mengambil bagian sebagai "negotiator" dalam pengadaan tanahnya agar sesuai dengan perkembangan kota dan daerah.

Pasal 4 (4) UU No. 1 Tahun 1964, menentukan :

Dalam melaksanakan tugasnya itu Pemerintah Daerah dibantu oleh Panitia Perumahan yang susunan anggotanya mencerminkan kegotong royongan antara Pemerintah dan rakyat.

Dari apa yang tersurat dalam ketentuan ini, maka pembangunan perumahan adalah merupakan kerjasama antara pemerintah dan rakyat. Pembangunan perumahan, yang diperuntukan bagi kepentingan umum jelas akan lebih mudah berjalan sebab rakyat dan pemerintah bersatu mewujudkan kepentingan umum



yang berujud pembangunan perumahan.

- e. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan titik berat pada Daerah Tingkat II

Dalam pasal 5 (1) nya ditentukan :

Dalam hal sesuatu urusan pemerintahan telah menjadi urusan rumah tangga Daerah Tingkat I, Pemerintah Daerah Tingkat I menyerahkan lebih lanjut kepada Daerah Tingkat II di lingkungannya

Dengan demikian sesuai dengan ketentuan di atas, maka ketentuan yang ada pada PP No. 6 Tahun 1958 tentang Penyerahan tugas urusan perumahan kepada Daerah Tingkat I, terutama ketentuan pasal 1 (1) pun beralih kepada Daerah Tingkat II. Dalam pengertian sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 adalah Daerah Kabupaten atau Daerah Kota, yang bersifat otonom sesuai dengan ketentuan pasal 2 (1), juga ketentuan PP No. 14 Tahun 1987 tentang Penyerahan sebagian urusan pemerintahan di bidang pekerjaan umum kepada Pemerintah Daerah, khususnya bidang Cipta Karya (Pasal 4 bagian C.)

- f. Peraturan MNA/Ka BPN No. 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan pelaksanaan Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 tentang pengadaaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, yang dalam pasal 2 (1) nya menentukan :

:Di setiap kabupaten/kotamadya oleh Gubernur dibentuk Panitia Pengadaaan Tanah selanjutnya disebut Panitia, yang susunan keanggotaan dan tugasnya sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 dan 8 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993.

Ketentuan ini jelas mensyaratkan fasilitasi pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum dan termasuk di dalamnya pembangunan perumahan. Pengadaan tanah untuk pembangunan perumahan tidak akan melanggar hak dan kepentingan siapapun karena pembangun perumahan hanya melaksanakan kebijakan Panitia Pengadaan Tanah.

Sesuai dengan Perda Kab. Bandung No. 2 Tahun 2001, Lembaran Daerah No. 1 Tahun 2001 Seri C tentang Izin pemanfaatan tanah, sesuai pasal 4 (3) ditentukan :

Luas maksimum seluruh penguasaan tanah oleh satu perusahaan atau kelompok usaha di wilayah Kabupaten Bandung adalah sebagai berikut :

- a. Kegiatan perumahan-pemukiman 200 Ha
- b. Kawasan industri 200 Ha
- c. Kegiatan resort-perhotelan 100 Ha
- d. Pertanian 5.000 Ha

Terlihat dari ketentuan yang ada bahwa luas maksimum kegiatan perumahan-pemukiman maksimum adalah 200 Ha oleh satu/kelompok perusahaan, yang merupakan ketentuan atau fungsi normatif dalam Hukum Administrasi.

Fasilitasi pengadaan tanah terlibat dalam Keputusan Bupati KDH Tk II Sidaurje No. 297 Tahun 1997 tentang Pengesahan Keputusan Desa Balonggabus, Kec. Candi No. 3 Tahun 1997 tentang Penyediaan tanah sawah bekas gogo! kepada P.T. Lembah Nan Lestari untuk dibangun perumahan.

2. Perijinan

Fasilitasi lain yang diberikan oleh kabupaten dalam pengadaan tanah yang

dilakukan oleh kabupaten percontohan adalah adanya pelayanan perijinan satu atap, yang akan sangat membantu mengurangi pembiayaan dan akan "relatif" cepat, misal kab. Banyumas dengan Keputusan Bupati No. 061/897/1995 Lembaran Daerah No. 32 Tahun 1995 Seri D No. 28, maksud dan tujuannya sesuai ketentuan pasal 2.b., yaitu :

meningkatkan mutu dan produktifitas pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah dibidang pelayanan umum.

atau di Kab. Sleman, dengan Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sleman No. 06/Kep.KDH/1999 tanggal 18 Januari 1999 tentang Pembentukan Unit Pelayanan Terpadu Perijinan Satu Atap Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman, yang maksud dan tujuannya adalah :

- a. Memberikan pelayanan perijinan secara terpadu di satu tempat/lokasi sesuai dengan kewenangan masing-masing instansi;
- b. Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum;
- c. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tataaksana pelayanan, sehingga pelayanan perijinan dapat diselenggarakan secara berdayaguna dan berhasilguna;
- d. Mendorong serta memacu pertumbuhan perekonomian daerah dan pendapatan asli daerah.

Setiap peruntukan yang berkaitan dengan tanah sesuai dengan ketentuan pasal 19 harus didaftarkan.

Pasal 19 UUPA menentukan :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi :
 - a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda-bukti-hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Dalam membangun perumahan maka diperlukan adanya Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), sesuai dengan :

- a. Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 12 Tahun 1996 tentang Keringanan untuk tidak memungut retribusi atas izin membangun rumah sederhana dan rumah sangat sederhana.

Instruksi Mendagri di atas, dalam konsiderans menimbanginya didasarkan atas pertimbangan sebagai berikut :

- 1). Bahwa program pembangunan perumahan Rumah Sederhana (RS) dan

Rumah Sangat Sederhana (RSS) adalah sangat penting bagi upaya pemenuhan kebutuhan perumahan bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah;

- 2). Guna mendorong kegiatan pembangunan kedua jenis perumahan tersebut diperlukan adanya pembebasan atau penghapusan pungutan retribusi atas izin membangun.

Tipe Rumah Sederhana (RS) dan Rumah Sangat Sederhana (RSS) sesuai dengan ketentuan, yaitu :

- 1). Rumah yang dibangun dengan luas lantai maksimal 36 m²;
- 2). Luas kapling yang ditempati bangunan RS atau RSS maksimal 200 m².

Titik berat RS maupun RSS adalah pada bangunannya, sesuai dengan Ijin Mendirikan Bangunan, yang menitik beratkan pada bangunan bukan pada luas tanah tempat mana bangunan didirikan.

Untuk Kab. Banyumas, sesuai dengan Keputusan Bupati No. 503/721/1996 ternyata lebih dirinci lagi yaitu :

- 1). Tipe RS besar adalah yang berluas bangunan antara 36 m² sampai dengan 72 m²;
- 2). Tipe RS kecil adalah yang berluas bangunan antara 21 m² sampai dengan 36 m²;
- 3). Tipe RSS adalah yang berluas bangunan antara 21 m² sampai 36 m².

Kab. Sidoarjo sesuai dengan pasal 40 (1)Perda No. 22 Tahun 1998 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan, Lembaran Daerah No. 10 Tahun 1999 seri B, yaitu :

Kepala Daerah dapat memberikan pengurangan, keringanan dan pembebasan retribusi.

juga Keputusan Bupati KDH Tk. II Sidoarjo No. 300 Tahun 1997 tentang Keringanan untuk tidak memungut retribusi atas izin membangun rumah sederhana dan rumah sangat sederhana sesuai dengan ketentuan pasal 1, yaitu

Dengan Keputusan ini, menetapkan Keringanan untuk tidak memungut Retribusi atas Izin Membangun Rumah Sederhana dan Rumah Sangat Sederhana di Kabupaten Daerah Tingkat II Sidoarjo.

Dari ketentuan yang ada ini dapatlah dimengerti mengapa terjadi pembebasan atau penghapusan atau tidak memungut retribusi atas ijin bangunan antara lain dikarenakan seperti yang terjadi di Nairobi, Kenya, yaitu " ... *low-cost housing construction* ... ". (Temple, Frederick, T., and Temple, Nelle, W., 1980 :228) dan atau sesuai dengan ketentuan Tap. MPRS No. II/MPRS/1960 Lampiran I Bab II ... diusahakan pembangunan rumah yang ..., ..., murah harga ...".

sedang ketentuan pasal 2 Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Sidoarjo No. 300 Tahun 1997, adalah :

Memberikan kemudahan pengurusan perizinan bagi pembangunan rumah sederhana (RS) dan rumah sangat sederhana (RSS) di Kabupaten Daerah Tingkat II Sidoarjo.

dan di Kab. Banyumas sesuai dengan ketentuan pasal 19 Perda No. 10 Tahun 1998, Lembaran Daerah No. 11 Tahun 1999 seri B No. 4 yang isinya sama, yaitu .

(1) Kepala Daerah dapat memberikan pengurangan, keringanan dan pem -

bebasan retribusi;

(2) Pengurangan, keringanan dan pembebasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dengan memperhatikan kemampuan wajib retribusi;

(3) Tata cara pengurangan, keringanan dan pembebasan retribusi ditetapkan oleh Kepala Daerah.

Dari ketentuan di atas dapatlah ditarik kesimpulan bahwa rumah sederhana atau rumah sangat sederhana adalah diperuntukan untuk golongan yang secara umum dianggap kurang mampu secara ekonomis, meskipun konstruksi bangunannya disesuaikan dengan harga tetapi tetap mengacu pada Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 20/KPTS/1986 tgl. 16 Mei 1986 tentang Pedoman teknik pembangunan perumahan sederhana tidak bersusun.

Fasilitasi yang lain adalah pada Ijin Undang-undang Gangguan (HO), untuk Kab. Sidoarjo sesuai dengan ketentuan pasal 21 Perda No. 13 Tahun 1998, Lembaran Daerah No. 12 Tahun 1999 seri B tentang Retribusi Izin Gangguan yang bisa mendapat pengurangan, keringanan pembebasan retribusi, yaitu :

(1) Kepala daerah dapat memberikan pengurangan, keringanan dan pembebasan retribusi;

(2) Pengurangan, keringanan dan pembebasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1);

(3) Tata cara pengurangan, keringanan dan pembebasan retribusi ditetapkan oleh Kepala daerah.

3. Aspek sarana dan prasarana

Pengertian sarana dan prasarana menurut JS Badudu dan Sutan Muhammad

Zain adalah :”sarana,1 apa saja yang dapat digunakan utk melaksanakan sesuatu, utk memajukannya, atau utk mencapai tujuan : *jalan, jembatan, dan angkutan merupakan – penting ekonomu, prasarana, sarana yg paling utama, yg harus didahulukan pengadaannya dp sarana yang lain; 2 syarat utk mencapai sesuatu, uang dan usaha adalah – utama utk memasuki perguruan tinggi*” (Badudu, JS dan Zain, Sutan Mohammad, 2001 : 1224).

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1987 tentang Penyerahan prasarana lingkungan, utilitas umum dan fasilitas sosial perumahan kepada pemerintah daerah, dalam pasal 1 ditentukan :

- a. ...
- b. Prasarana Lingkungan adalah kelengkapan lingkungan yang meliputi antara lain :
 1. Jalan;
 2. Saluran pembuangan air limbah;
 3. Saluran pembuangan air hujan.
- c. Utilitas Umum adalah bangunan-bangunan yang dibutuhkan dalam sistem pelayanan lingkungan yang diselenggarakan oleh Instansi Pemerintah, dan terdiri dari antara lain :
 1. Jaringan air bersih
 2. Jaringan listrik
 3. Jaringan gas
 4. Jaringan tilpon
 5. Terminal angkutan umum/bus shelter

6. Kebersihan/pembuangan sampah
 7. Pemadam kebakaran
- d. Fasilitas Sosial adalah fasilitas yang dibutuhkan masyarakat dalam lingkungan pemukiman yang meliputi antara lain :
1. Pendidikan
 2. Kesehatan
 3. Perbelanjaan dan niaga
 4. Pemerintahan dan pelayanan umum
 5. Peribadatan
 6. Rekreasi dan kebudayaan
 7. Olah raga dan lapangan terbuka
 8. Pemakaman umum

Pembangunan perumahan memerlukan sarana dan prasarana agar dapat berfungsi sebagai suatu kawasan permukiman, ketentuan mengenai aspek sarana dan prasarana perumahan adalah :

a. PP No. 14 Tahun 1987

PP ini adalah tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Pekerjaan Umum kepada Pemerintah Daerah (LN 1987 No. 25 TLN No. 3353)

Pasal 4 yang menentukan :

Sebagian urusan di bidang Pekerjaan Umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 yang diserahkan kepada Daerah Tingkat II meliputi :

A. ...

B. ...

C. Sebagian Bidang Cipta Karya :

1. penyusunan rencana umum tata ruang Daerah Tingkat II beserta program pemanfaatan ruang untuk Daerah Tingkat II Kabupaten dan rencana detail tata ruang untuk satuan kawasan pengembangan, kecuali Daerah Tingkat II Kabupaten dan satuan-kawasan kawasan pengembangan yang mempunyai kepentingan Nasional dan/atau Daerah Tingkat I;
2. penyusunan rencana umum tata ruang kota beserta program pemanfaatan ruang untuk kota, rencana detail tata ruang untuk kawasan kota, kecuali kawasan yang mempunyai kepentingan Nasional dan/atau Daerah Tingkat I;
3. penyusunan rencana teknik ruang, penyiapan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang untuk satuan pemukiman, kecuali satuan pemukiman yang mempunyai kepentingan Nasional dan/atau Daerah Tingkat I.

Dari ketentuan yang ada, mengenai ruang mana yang akan digunakan untuk suatu kawasan tertentu adalah telah diserahkan kepada daerah tingkat II kecuali ' ... yang mempunyai kepentingan Nasional dan/atau Daerah Tingkat I '

Ketentuan C. no. 3 yang mengenai tempat pemukiman juga diserahkan ke tingkat II sehingga untuk pembangunan perumahan adalah hsk daerah tingkat II, sebab pengertian pemukiman lebih luas daripada

pengertian perumahan, sebab dalam ketentuan pasal 1 no. 2 dan 3 UU No. 4 Tahun 1992 dikatakan :

1. ...
2. Perumahan adalah sekelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan.
3. Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

dengan demikian yang berwenang menentukan tempat atau ruang untuk pembangunan perumahan adalah daerah tingkat II. Hal ini adalah sesuai dengan ketentuan mengenai desentralisasi sebagai suatu cara memerintah yang lebih mendekati kepada yang membutuhkan yaitu rakyat dan yang lebih tahu adalah daerah tingkat II, beberapa keuntungan desentralisasi, sebab :

"Decentralization is widely regarded as a necessary condition for social, economic and political development. . . Decentralization has a positive side. It is commonly associated with a wide range of economic, social and political objectives in both develop and less-developed societies. Economically, decentralization is said to improve the efficiency with which demands for locally provided services expressed and public goods provided (Shepard, 1975) Market models of local decision-making see decentralization as means of expanding the scope of consumer choice contributes to the the realization of individual values and collective welfare. Decentralization is said to reduce costs, improve outputs and more effectively utilize human resources (DK Liart, 1972).

Politically, decentralization is said to strengthen accountability, political skills and national integration. It brings government closer to

people. It provides better services to client groups. It promotes liberty, equality and welfare (Maas, 1959; DM Hill, 1974). It provides training ground for citizen participation and political leadership, both local and national. It has even been elevated to the role of guardian of basic human values (van Putten, 1971). " (Smith, Brian C., 1985 : 3-5)

Sesuai teori yang ada maka fasilitasi yang ada pada PP No. 14 Tahun 1987 adalah fasilitasi di bidang ekonomi untuk lebih efisien, pelayanan kebutuhan barang publik, memperluas pilihan konsumen, mengurangi ongkos, mempertinggi pengeluaran (barang) dan lebih mengefektifkan penggunaan sumber daya manusia.

b. UU No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman (LN 1992 No. 23 TLN No. 3469)

Fasilitasi yang diberikan adalah fasilitasi pemanfaatan dan pengelolaan serta pemeliharaan sesuai dengan ketentuan pasal 8, yaitu :

Semua pemilik rumah atau yang dikuasakan wajib :

- a. memanfaatkan rumah sebagaimana mestinya sesuai dengan fungsinya sebagai tempat tinggal atau hunian;
- b. mengelola dan memelihara rumah sebagaimana mestinya

Fasilitasi untuk membangun rumah (kawasan siap bangun) sesuai ketentuan pasal 19 (1) juga mencakup fasilitasi sektor prasarana, sarana lingkungan dan utilitas umum, sesuai ketentuan 19 (2), yaitu :

- (1) Usaha mewujudkan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, pemerintah daerah menetapkan satu bagian atau lebih dari kawasan permukiman menurut rencana tata ruang wilayah perkotaan dan rencana tata ruang wilayah bukan perkotaan yang telah memenuhi persyaratan sebagai kawasan siap bangun.

(2) Persyaratan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) sekurang-kurangnya

meliputi penyediaan :

- a. rencana tata ruang yang rinci;
- b. data mengenai luas, batas, dan kepemilikan tanah;
- c. jaringan primer dan sekunder prasarana lingkungan

Fasilitasi penyuluhan dan bimbingan, bantuan dan kemudahan sehingga bersedia dan mampu melakukan konsolidasi tanah sesuai ketentuan pasal 22 (1), ialah :

- (1) Di wilayah yang ditetapkan sebagai kawasan siap bangun Pemerintah memberikan penyuluhan dan bimbingan, bantuan dan kemudahan kepada masyarakat pemilik tanah sehingga bersedia dan mampu melakukan konsolidasi tanah dalam rangka penyediaan kaveling tanah matang.

Fasilitasi bimbingan, bantuan dan kemudahan kepada masyarakat baik dalam tahap perencanaan maupun dalam tahap pelaksanaan dan pengawasan serta pengendalian untuk meningkatkan kualitas permukiman sesuai dengan ketentuan pasal 27 (1), yaitu :

- (1) Pemerintah memberikan bimbingan, bantuan dan kemudahan kepada masyarakat baik dalam tahap perencanaan maupun dalam tahap pelaksanaan serta melakukan pengawasan dan pengendalian untuk meningkatkan kualitas permukiman.

Fasilitas yang berupa perbaikan atau pemugaran, peremajaan yaitu pasal 27 (2), yang menentukan :

Peningkatan kualitas permukiman sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)

berupa kegiatan-kegiatan :

- a. perbaikan atau pemugaran;
- b. peremajaan;
- c. pengelolaan dan pemeliharaan yang berkelanjutan.

Mengenai pengelolaan dan pemeliharaan yang berkelanjutan, ditentukan dalam pasal 28 (2), yaitu :

Pemerintah daerah bersama-sama masyarakat mengupayakan langkah-langkah pelaksanaan program peremajaan lingkungan kumuh untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat penghuni.

Fasilitasi pembinaan dalam bentuk pengaturan dan pembimbingan, pemberi bantuan dan kemudahan, penelitian, pengembangan perencanaan dan pelaksanaan serta pengawasan dan pengendalian sesuai ketentuan pasal 30 (1), juga kepada badan usaha di bidang perumahan dan permukiman, sesuai ketentuan pasal 30 (2), yaitu :

- (1) Pemerintah melakukan pembinaan di bidang perumahan dan permukiman dalam bentuk pengaturan dan pembimbingan, pemberian bantuan dan kemudahan, penelitian dan pengembangan, perencanaan dan pelaksanaan, serta pengawasan dan pengendalian.
- (2) Pemerintah melakukan pembinaan badan usaha di bidang perumahan dan permukiman.

Pembangunan perumahan dan permukiman diselenggarakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah daerah yang bersangkutan, sesuai dengan ketentuan pasal 31, yaitu :

Pembangunan perumahan dan permukiman diselenggarakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah perkotaan dan rencana tata ruang wilayah bukan perkotaan yang menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan mempertimbangkan berbagai aspek yang terkait rencana, program, dan prioritas pembangunan perumahan dan permukiman.

Perencanaan tata ruang wilayah adalah dilakukan oleh pemerintah Pusat secara Nasional, pemerintah Provinsi pada tingkat provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota pada wilayah kabupaten/kota.

c. UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (LNRI 1992 No. 115, TLNRI No. 3501)

Dalam pasal 1 ditentukan :

Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan :

1. Ruang adalah wadah yang menyelimuti ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.
2. Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak.
3. Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
4. Rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang.

Dari penjelasan undang-undang mengenai tata ruang dikatakan :

Angka 1:

.....

Ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara merupakan satu kesatuan ruang yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara mempunyai potensi yang dapat dimanfaatkan sesuai dengan tingkat intensitas yang berbeda untuk kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Potensi itu diantaranya sebagai tempat melakukan kegiatan pemenuhan kebutuhan pangan, industri, pertambangan, sebagai jalur perhubungan, sebagai obyek wisata, sebagai sumber energi, atau sebagai tempat penelitian dan percobaan.

Angka 2

Yang dimaksud dengan wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk zone lingkungan alam, lingkungan sosial, dan lingkungan buatan yang secara hirarkis dan struktural berhubungan satu dengan yang lainnya membentuk tata ruang.

Wujud struktural pemanfaatan ruang diantaranya meliputi hirarki pusat pelayanan seperti pusat kota, pusat lingkungan, pusat pemerintahan; prasarana jalan seperti jalan arteri, jalan kolektor, dan jalan lokal; rancang bangun kota seperti ketinggian bangunan, jarak antar bangunan, garis langit, dan sebagainya.

Yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang adalah bentuk pemanfaatan ruang yang menggambarkan ukuran, fungsi serta karakter kegiatan manusia dan atau kegiatan alam.

Wujud pola pemanfaatan ruang diantaranya meliputi peta lokasi, sebaran pemukiman, tempat kerja industri, dan pertanian serta pola penggunaan tanah perdesaan dan perkotaan

Tata ruang yang dituju dengan penataan ruang ini adalah tata ruang yang direncanakan. Tata ruang yang tidak direncanakan berupa tata ruang yang terbentuk secara alamiah seperti wilayah aliran sungai, danau, suaka alam, gua, gunung dan sebagainya.

Dari penjelasan angka 1 dan angka 2 yang ada, yang kelihatannya penting adalah ketentuan mengenai "... potensi yang dapat dimanfaatkan sesuai dengan tingkat intensitas yang berbeda untuk kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya ..." di samping "...wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk zone lingkungan alam, lingkungan sosial, dan lingkungan buatan yang secara hirarkis dan struktural berhubungan satu dengan yang lainnya membentuk tata ruang."

Adanya perbedaan intensitas inilah yang akan membedakan wilayah tersebut menjadi daerah/lahan pemenuhan kebutuhan misalnya untuk kebutuhan pangan, karena sesuai dengan tingkat kesuburan tanah, wilayah yang cukup luas, karena karakteristik lahan, adanya sumber atau terdapatnya aliran air yang cukup, udara yang bersih dan kelembaban udara yang sesuai dengan jenis tanaman Untuk kebutuhan permukiman atau yang dipergunakan untuk pemenuhan pembangunan perumahan sebaiknya memenuhi persyaratan antara lain, udara yang bersih tanpa polusi udara dan tanah yang dapat mengganggu kesehatan, tanah tempat rumah berdiri yang sesuai dengan kebutuhan misalnya tidak labil, tidak mudah retak atau lembab, mempunyai atau dapat ditumbuhi pepohonan yang dapat memberikan hawa segar kepada penghuni, air dapat dimanfaatkan dengan baik, baik air bersih maupun air tanahnya yang bersyarat tanah tidak tercemar atau terkontaminasi yang dapat

membahayakan kesehatan dan lain sebagainya.

Sesuai dengan ketentuan mengenai asas dan tujuan penataan ruang yaitu :

Pasal 2 :

Penataan ruang berasaskan :

- a. pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi selaras, seimbang, dan berkelanjutan;
- b. keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.

Pasal 3 :

Penataan ruang bertujuan :

- a. terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional;
- b. terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya;
- c. tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk :
 - 1) mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera;
 - 2) mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia;
 - 3) meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna, dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
 - 4) mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan;
 - 5) mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Pasal 4 UU No. 24 (1) Tahun 1992 menentukan :

Setiap orang berhak menikmati manfaat ruang termasuk pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang.

Adanya penataan ruang yang baik, orang akan menikmati penataan ruang tersebut karena pemilik akan menikmati suatu pertambahan nilai terhadap tanahnya seperti dikatakan "... permintaan tanah akan meningkat ..." (Ilhami, 1990 : 65). Adanya permintaan tanah yang meningkat mau tidak mau nilai tanah akan lebih berharga atau berharga tinggi hal inilah yang memberikan fasilitasi manfaat yang diakibatkan oleh penataan ruang.

Penataan ruang sebaiknya tetap atau relatif lama kecuali adanya perubahan yang disebabkan oleh alam atau bencana yang belum diperkirakan sebelumnya, bukan dalam arti sebab buatan manusia. Karenanya penataan ruang diperlukan kecermatan dan keterpaduan antara wilayah yang saling berdekatan bukan untuk kepentingan sesaat yang belum diperhitungkan secara teliti dan benar, sebab dari pengamatan yang ada di Indonesia dalam masa UU No. 22 Tahun 1999 ternyata banyak daerah yang 'merasa bebas untuk menentukan kehendaknya sendiri'. Tidak lagi merasa sebagai unsur dalam negara kesatuan, misalnya kasus Semen Padang (Kompas, 1 Desember 2001), tidak seperti di Amerika Serikat yang berbentuk negara federasi khususnya mengenai tanah, yaitu *"The most prevalent form of land use regulation in the United States is at the county and local level, done pursuant to authorization by the state. Every state has some form of enabling act delegating power to regulate land to the local communities."* (Bernhardt, Roger., 1991 : 296), meskipun ketentuan secara terpadu sebetulnya sudah ada pada UU No. 24 Tahun

1992 yaitu pada pasal 8 (1), yang menentukan :

Penataan ruang wilayah Nasional, wilayah Propinsi Daerah Tingkat I, dan wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II dilakukan secara terpadu dan tidak dipisah-pisahkan.

Mengenai bencana yang ditimbulkan manusia yang sudah dapat diperkirakan, dalam arti misalnya jarak 1 (satu) km dari permukiman padat diijinkan berdirinya pabrik yang menghasilkan suatu zat yang berbahaya bagi kehidupan manusia atau makhluk hidup hal ini seharusnya sudah dapat diperkirakan sebelumnya. Dalam penataan ruang ada klausula antara lain "dalam 'X' tahun sekurang-kurangnya akan ditinjau kembali", sebab ini akan menimbulkan spekulasi tanah, yang dalam negara yang sedang membangun, biasanya diketahui lebih dulu oleh orang-orang yang dekat dengan penguasa/pemerintah sehingga menimbulkan spekulasi tanah, hal mana berbeda dengan "*real estate broker*" di negara maju, sebab dikatakan "*A broker is a person who is licenced as such by regulatng state agency*" (Bernhardt, Roger., 1993 : 247), juga seolah-olah "adanya ketidak pastian hukum" seperti kasus "Pondok Derita" di Jakarta sekitar tahun 1991. Di mana pemilik hak atas tanah telah menanyakan kepada Dinas Tata Kota ternyata digusur kembali setelah ia mendirikan bangunan yang menurut Dinas Tata Kota wilayah itu adalah resmi dan sah untuk mendirikan bangunan, menurut penataan ruang kota. Mengenai adanya peninjauan kembali ini telah dikenal sejak lama, antara lain dalam *Stadsvermings Ordonnantie (SVO)*, S. 1948-168 (yang sudah dicabut, yaitu dengan berlakunya UU No.. 24 Tahun 1992, sesuai ketentuan pasal 31), yang ini merupakan fungsi jaminan dalam Hukum Administrasi, yang dalam pasal 3 (3) menentukan :

Dengan tidak mengurangi kewajiban untuk mengubah rencana kota menurut kebutuhannya Dewan *Haminte* akan meninjau kembali rencana itu tiap-tiap kali selambat-lambatnya sepuluh tahun sekali. Djangka waktu ini diperpanjang oleh Dewan *Haminte*, sampai selama-lamanya lima belas tahun berdasarkan keputusan dengan disertai alasan-alasannya yang kuat.

Di dalam UU No. 24 Tahun 1992 pun dikenal yaitu pada pasal 29 ayat (3) dan (4), dimana ditentukan ::

- (1). ...
- (2). ...
- (3) Perubahan fungsi ruang suatu kawasan dan pemanfaatannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Penetapan mengenai perubahan fungsi ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) menjadi dasar peninjauan kembali Rencana Tata Ruang wilayah Propinsi Daerah Tingkat I dan Rencana Tata Ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II.

sedang pasal 4 UU No. 24 Tahun 1992 menentukan :

- (1) Setiap orang berhak menikmati manfaat ruang termasuk pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang.
- (2) Setiap orang berhak untuk :
 - a. mengetahui rencana tata ruang;
 - b. berperan serta dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang;

- c. memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.

Ketentuan dalam pasal 4 (2.a.b.) ini telah mengarah ke arah "good governance" karena telah transparan, sekaligus merupakan fungsi jaminan dalam Hukum Administrasi, sifatnya partisipatif, kesedarajatan "... , good governance adalah suatu hubungan sinergis antara negara, sektor swasta (pasar), dan masyarakat, yang berlandaskan pada sembilan karakteristik, yakni : partisipasi, rule of law, transparansi, sikap responsif, berorientasi konsensus, kesedrajan/keberagaman, efektif dan efisien, akuntabilitas, dan visi strategis." (Hadjon, Philipus M., 2001 : 7)

sedangkan ketentuan pasal 4 (2.c.) adalah sudah sesuai dengan ketentuan pasal 1366 KUHPerdara, yaitu :

Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan kelalaian atau kurang hati-hatinya.

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten tertulis dalam peraturan daerah yaitu untuk Kabupaten (Kab.) Banyumas Perda No. 12 Tahun 1993 yang terdiri 44 pasal dan sesuai ketentuan pasal 8, yaitu :

Jangka waktu Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten adalah 10 (sepuluh) tahun.

Kab. Bandung Perda No. 1 Tahun 2001 terdiri 71 pasal, dengan jangka waktu yang ditentukan dalam pasal 4 (1), yaitu :

Jangka waktu RTRW Kabupaten adalah 10 (sepuluh) tahun; dan kab. Sleman No. 23 Tahun 1994 terdiri dari 61 pasal, disusun untuk jangka waktu 10 tahun sesuai ketentuan pasal 11, yaitu :

RTRW Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman disusun untuk jangka waktu 10 (sepuluh) tahun.

RTRW Kabupaten adalah merupakan penjabaran lebih lanjut Rencana Tata Ruang Wilayah dari provinsi masing-masing.

Fasilitasi yang diberikan dalam pembangunan perumahan, dalam hal sarana dan prasarana adalah berujud suatu kemudahan dalam melaksanakan pembangunan perumahan dengan batasan atau syarat memenuhi ketentuan yang ada pada masing-masing kabupaten. Kemudahan ini adalah berujud ruang yang dapat dibangun, baik berujud kasiba, lisiba, lisiba siap bangun oleh para pengembang perumahan dan juga dengan ketentuan atau penekanan pada keserasian, keselarasan, keseimbangan dan pembangunan berkelanjutan.

Fasilitasi lainnya adalah adanya tempat pembuangan limbah sampah (TPA), kab. Bandung sesuai dengan ketentuan pasal 12 e., yaitu :

Pengelolaan sampah dilaksanakan melalui pengembangan organisasi pengelolaan persampahan, pengembangan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sampah, mempersiapkan sikap wilayah kecamatan untuk program pengembangan pelayanan mulai dari pengumpulan, transfer dan pengangkutan sampah, penerapan metode pemilahan dan pendaur-ulangan sampah di suatu lokasi dalam upaya meminimalkan pembuangan sampah ke TPA (*Zero Waste System / Desentralization Composting System*) serta mendorong pengelolaan

TPA Bersama. TPA di Kabupaten Bandung dialokasikan di :

- **Bandung Barat : Leuwigajah (Cimahi Selatan) cakupan wilayah pelayanan : Padalarang, Margahayu, Soreang, Ketapang, Kotif Cimahi dan Batujajar,**
- **Bandung Selatan : Pasir Durung (Cicalengka), cakupan wilayah pelayanan bagi pengembangan selanjutnya untuk Metropolitan Bandung,**
- **Bandung Timur : Babakan (Ciparay) : cakupan wilayah pelayanan : Banjaran, Baleendah, Majalaya, Ciparay, Cileunyi, Cicalengka, Rancaekek**
- **Bandung Utara : Pasir Buluh (Lembang), cakupan wilayah pelayanan : Lembang**

Pengelolaan TPA Leuwigajah dan Pasir Durung dapat dikerjasamakan dengan pihak lain.

Facilitasi prasarana transportasi jalan dan kereta api, yang terdiri jaringan jalan primer (sistem jaringan jalan dengan pelayanan antar wilayah perkotaan) yang terdiri atas fungsi arteri, kolektor dan lokal dan sekunder (jaringan jalan dengan pelayanan dalam kota (lokal)), di Kab. Bandung pasal 17, yang menentukan sebagai berikut :

Sistem prasarana transportasi di Kabupaten Bandung meliputi jaringan jalan raya dan rel kereta api yang diarahkan untuk menunjang perkembangan sosial ekonomi, perdagangan, pariwisata dan pertahanan keamanan nasional.

Di Kab. Banyumas, pasal 11 :

(1) Jaringan perhubungan darat terdiri dari

a. Jala Arteri Primer :

1) Jalan srtteri primer, yang menghubungkan Tambak ke Buntu melalui Sum-

piuh;

- 2) Jalan arteri primer, yang menghubungkan Rawalo ke Kedunggede melalui Wangon.
- 3) Jalan arteri primer, yang menghubungkan Wangon ke Pekuncen melalui Ajjibarang.

b. Jalan Kolektor Primer

- 1) Jalan kolektor primer, yang menghubungkan Buntu ke Somogede melalui Banyumas.
- 2) Jalan kolektor primer, yang ... (ada 5 jalan kolektor primer, pen)

c. Jalan Lokal :

- 1) Jalan lokal yang telah ada sebagaimana tersebut dalam buku lampiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 Peraturan Daerah ini;
- 2) Jalan lokal alternatif yang perlu dibangun antara lain :
 - a) Jalan Karangturi-Kalisetra, Kecamatan Sumpiuh;
 - b) Jalan Semampir-Larangan, Kecamatan Sumpiuh;
 - c) Jalan ... ada sampai p).

dan pasal 11 (2) :

Jalan Kerata Api, yang menghubungkan Pekuncen ke Tambak melalui Purwokerto, Patikraja, Kebasen dan Kemranjen

Di Kab. Sleman rencana pengembangan sistem transportasi adalah ketentuan pasal 16 s/d 20, yaitu :

Pasal 16 :

(1) Pengembangan sistem transportasi di Daerah diarahkan untuk meningkatkan

aksesibilitas dalam mendukung kelancaran proses/aliran barang, jasa dan manusia.

(2) Sistem transportasi tersebut ayat (1) Pasal ini meliputi jaringan jalan, jaringan jalan kereta api dan angkutan udara.

Pasal 17 :

(1) Jaringan jalan sebagaimana dimaksud Pasal 16 ayat (2) Peraturan Daerah ini meliputi jaringan jalan arteri, jaringan jalan kolektor dan jaringan jalan lokal.

(2) Jaringan jalan arteri tersebut ayat (1) Pasal ini adalah bagian ruas jalan regional yang menghubungkan :

- a. Kota Yogyakarta ke Kota Magelang, melalui Kota Sleman dan Kota Tempel.
- b. Kota Yogyakarta ke Kabupaten Klaten, melalui ... (ada 4 jaringan jalan arteri, pen)

(3) Jalan kolektor yang menghubungkan :

- a. Kota Yogyakarta ke Kaliurang, melalui Kota Depok, Kota Ngaglik dan Kota Pakem.
- b. Kota Yogyakarta... (ada jalan kolektor sampai e., pen).

(4) Jalan lokal primer, yang menghubungkan :

- a. Dari Kota Sleman melalui Desa Pendowoharjo, Desa Donokerto, Desa Putowatu, Desa Candibinangun, Desa Harjobinangun menuju Kota Pakem.
- b. Dari Kota Sleman melalui ... (jalan lokal primer ada sampai j , pen)

(4) Kebijakan jalan lokal :

- a. Peningkatan kualitas jalan pada ruas-ruas jalan lokal sehingga pergerakan/aliran barang, jasa dan manusia lancar.
- b. Peningkatan kondisi jalan lokal terutama yang menuju ke obyek-obyek wisata.

Pasal 18 :

Jaringan jalan kereta api sebagaimana dimaksud Pasal 16 ayat (2) Peraturan Daerah ini yang melalui daerah merupakan bagian jaringan kereta api lintas selatan menghubungkan Kota Purwokerto, Kota Yogyakarta dan Kota Solo di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah.

Pasal 19 :

Sistem angkutan udara hanya mencakup Bandar Udara Adisucipto yang berfungsi sebagai Bandar Udara Komersial Skala Pelayanan Nasional yang terletak di Kecamatan Depok dan Berbah.

Pasal 20 :

Jaringan jalan kereta api dan angkutan udara sebagaimana dimaksud Pasal 16 ayat (2) Peraturan Daerah ini terambar dalam Peta Skala 1 : 50.000 sebagaimana tercantum dalam Lampiran II dan merupakan bagian tak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.

Penyediaan untuk air terdiri atas air baku (air tanah, air permukaan) dan air bersih (dari PDAM) yang dikembangkan melalui sistem primer dan untuk pedesaan melalui sistem swadaya masyarakat yang dikelola oleh Badan Pengelola Air Minum (BPAM), di Kab. Bandung pada ketentuan pasal 22 (1) dan 23 (5), yaitu :

Pasal 22 (1) :

Penyediaan dan pengelolaan air di Kabupaten Bandung, terdiri atas : air baku (air tanah, air permukaan) dan air bersih (air minum);

Pasal 23 (5 dan 6)

- (1). ...
- (2). ...
- (3)
- (4). ...
- (5) Air bersih perkotaan dikembangkan melalui sistem primer meliputi wilayah Sorang/Ketapang-Banjaran-Margahayu-Dayeuhkolot-Majalaya-Ciparay-Paseh, Cicalengka-Rancakek-Cisurug, Ciwidey-Pasirjambu
- (6) Air bersih pedesaan dikembangkan melalui swadaya masyarakat yang dikelola oleh Badan Pengelola Air Minum (BPAM)

sedang di Kab. Sleman ketentuannya adalah pasal 24 :

Menurut sumbernya Cadangan air di Daerah dimanfaatkan :

- a. Sungai untuk pertanian, rumah tangga dan irigasi
- b. Mata air untuk keperluan rumah tangga
- c. Sumur untuk keperluan rumah tangga

Untuk pengendalian banjir, di Kab. Bandung pasal 23 :

- (1) Pengendalian banjir skala besar dilakukan dengan cara normalisasi Sungai Citepus, Sungai Cikapundung Kolot, Sungai Cipamokotan, Sungai Cisingkuy dan Sungai Citarum;
- (2) Pengendalian banjir lokal dilakukan dengan cara penataan drainase kawasan maupun drainase lokal

Pembangunan energi listrik dan energi untuk menambah jumlah kapasitas terpasang, Kab. Bandung ada pada ketentuan pasal 24 yaitu :

- (1) Pengembangan energi listrik dan energi yang ditujukan untuk menambah jumlah kapasitas terpasang serta kapasitas terpakai.
- (2) Areal lintasan jaringan transmisi listrik tegangan tinggi diarahkan untuk jalur hijau/Ruang Terbuka Hijau, jika ada bangunan disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku.

sedang di Kab. Sleman ketentuannya ada pada pasal 22 :

- (1) Pengembangan energi listrik dan energi lainnya ditujukan untuk menambah kapasitas terpasang, serta kapasitas terpakai.
- (2) Areal lintasan jaringan transmisi listrik tegangan tinggi dibebaskan dari bangunan.

Kawasan permukiman sesuai dengan pasal 31 ayat (4) untuk kab. Bandung .

Kawasan Permukiman sebagaimana tercantum pada Pasal 30 huruf d dengan luas 26.004 Ha atau 8,4 % terdiri dari :

- a. Kawasan permukiman perkotaan (5.163 Ha atau 2%) terletak di Kecamatan Padalarang (1.458 Ha), ...
- b. Kawasan permukiman pedesaan (19.841 Ha) atau 6,4 %) terletak di Kecamatan Padalarang (325 Ha), ...

dan tidak menambah luas izin lokasi yang telah dikeluarkan, dengan kriteria :

- a. Kawasan yang memiliki tingkat kecenderungan permukiman perkotaan;
- b. Kawasan yang memiliki kemiringan lahan berkisar antara 0-8%;
- c. Kawasan yang tidak terletak pada kawasan tanaman pangan lahan basah yang

beririgasi, berfungsi lindung atau kawasan hutan produksi;

d. Kawasan yang terbebas dari genangan banjir.

Kawasan permukiman untuk Kab. Sleman diatur dalam pasal 33 :

(1) Kawasan permukiman sebagaimana dimaksud Pasal 31 huruf b Peraturan

Daerah ini meliputi :

- a. Kawasan permukiman kota.
- b. Kawasan permukiman pedesaan.

(2) Letak kawasan tersebut ayat (1) Pasal ini adalah sebagai berikut :

- a. Kawasan permukiman perkotaan terletak di semua Ibukota Kecamatan dan Ibukota Kabupaten.
- b. Kawasan permukiman pedesaan di semua desa di Kabupaten dan kawasan permukiman pedesaan di seluruh Kecamatan kecuali yang berlokasi kawasan rawan bencana.

Fasilitas lainnya adalah berujud terminal dan sub terminal, stadion, puskesmas, drainase, sanitasi, jaringan air bersih, membuat hutan kota, pengamanan lahan, sedangkan untuk telekomunikasi, di Kab. Banyumas pasal 14, yaitu :

(1) Pengembangan jaringan telekomunikasi ditempatkan pada pusat-pusat

kegiatan :

- a. pemerintahan;
- b. perdagangan dan jasa;
- c. industri;
- d. permukiman penduduk;
- e. rekreasi, hiburan, sekolah dan lain-lain.

(2) Pengembangan jaringan telekomunikasi sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini adalah sebagaimana tersebut dalam Lampiran Peta F yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.

sedang di Kab. Sleman terdapat pada kelentuan pasal 23, yaitu :

Pengembangan jaringan telekomunikasi ditampatkan pada pusat-pusat kegiatan

- a. Pemerintahan
- b. Perdagangan dan jasa
- c. Industri
- d. Permukiman Penduduk
- e. Rekreasi, hiburan, pendidikan dan lain-lain.

Sesuai ketentuan pasal 47 angka 5 di Kab. Bandung, ditentukan langkah yang perlu diambil dalam pembangunan perumahan, yaitu :

Dalam hal pembangunan perumahan, langkah yang perlu diambil terbatas pada mendorong agar pengembang yang telah memperoleh izin lokasi segera merealisasikan pembangunan rumahnya dengan cara antara lain :

- * Mendorong kerjasama antar pengembang;
- * Mengevaluasi Izin Lokasi/izin sejenisnya yang telah berlaku;
- * Tidak menambah izin lokasi baru untuk perumahan;
- * Melaksanakan kawasan siap bangun (Kasiba);
- * Menyusun peraturan perundang-undangan tentang pengendalian spekulasi tanah dan pemanfaatan lahan tidur.

Langkah ini diambil dengan pertimbangan, agar :

- a. Dengan adanya kerjasama para pengembang maka tidak dimungkinkan pengem-

bang yang telah mendapatkan izin lokasi tidak merealisasikan izinya, sebab bisa saja terjadi, pengembang yang telah mendapatkan izin pemasarannya macet, atau keuangannya terganggu karena satu dan lain hal;

- b. Dengan adanya, misal kemacetan realisasi tersebut, maka Pemerintah Daerah akan dapat mengevaluasi diri dan bisa mengambil langkah-langkah yang diperlukan;
- c. Dari evaluasi yang ada maka dapat dipertimbangkan akan terbitnya izin lokasi akan diteruskan apa tidak kalau pengembang bersangkutan mengajukan izin lagi atau apakah izin yang diberikan sudah mencukupi atau belum;
- d. Dengan adanya keakuratan data tadi maka Pemerintah Daerah dapat menghindari/mengurangi adanya spekulasi tanah sekaligus memanfaatkan lahan tidur yang ada.

sedangkan untuk Kab. Banyuwangi ketentuannya adalah pada pasal 27, yaitu :

Kawasan Permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 Peraturan Daerah ini terdiri dari :

- a. Kawasan permukiman perkotaan terletak di semua Ibukota Kecamatan dalam Wilayah Daerah;
- b. Kawasan permukiman pedesaan terletak di Desa-desa di luar Ibukota Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam huruf a.

Pembangunan perumahan di kab. Bandung sesuai dengan Perda No. 22 Tahun 1996 tentang Penyediaan tanah untuk tempat pemakaman umum oleh perusahaan pembangunan perumahan, Lembaran Daerah No. 1 tanggal 20 Juni 1997 Seri C di mana ditentukan dalam 3, yaitu :

- (1) Setiap perusahaan yang mendapat ijin diwajibkan menyediakan tanah untuk Tempat Pemakaman Umum.
- (2) Penyediaan lahan untuk keperluan Tempat Pemakaman Umum sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini, ditetapkan 2 % (dua persen) dari lokasi yang telah dibebaskan
- (3) Untuk perusahaan yang membangun perumahan dalam bentuk rumah susun, maka tanah tempat pemakaman umum yang harus disediakan adalah 2 % (dua persen) dari luas tanah ditambah luas lantai tambahannya;
- (4) Penyediaan tanah untuk keperluan Tempat Pemakaman Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini harus didahulukan dari fasilitas lainnya.

Dalam penyediaan Tempat Pemakaman Umum ini bisa mendapatkan fasilitasi kemudahan dari kabupaten yaitu sesuai dengan ketentuan pasal 5 (3), yaitu :

Bagi perusahaan yang mengalami kesulitan dalam penyediaan tanah untuk keperluan Tempat Pemakaman Umum dapat meminta bantuan kepada Pemerintah Daerah dengan biaya keseluruhan yang diperlukan, dibebaskan atau ditanggung oleh perusahaan yang bersangkutan.

sehingga fasilitasi yang diberikan adalah berujud bantuan penyediaan tanah dan juga pengurangan, keringanan dan pembebasan retribusi sesuai dengan ketentuan pasal 25 Perda No. 2 Tahun 2001 tentang Izin pemanfaatan tanah, Lembaran Daerah No. 1 Tahun 2001, seri C., yaitu :

- (1) Bupati dapat memberikan pengurangan, keringanan dan pembebasan retribusi;
- (2) Pemberian pengurangan atau keringanan retribusi sebagaimana dimaksud

pada Ayat (1) dengan memperhatikan kemampuan Wajib Retribusi, antara lain untuk mengangsur,

- (3) Pemberian pembebanan retribusi hanya diberikan kepada sarana keagamaan atau sarana sosial
- (4) Tata cara pengurangan, keringanan, dan pembebasan retribusi ditetapkan oleh Bupati.

Tempat Pemakaman Umum adalah untuk kepentingan umum sehingga harus mengacu juga kepada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Keppres RI No. 55 Tahun 1993 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Fasilitasi yang diberikan Pemerintah Kabupaten, sangat banyak dan bermacam-macam bentuknya yaitu dari pengadaan tanah karena alasan kepentingan umum, kepentingan sosial, pelayanan perijinan, pembebasan retribusi bahkan penghapusan dan prasarana serta sarana pembangunan perumahan, mulai dari prasarana lingkungan, fasilitas umum dan sosial, pemanfaatan dan pengelolannya, penyuluhan dan bimbingan serta perlindungan, baik kepada pengembang perumahan maupun kepada calon dan pemilik perumahan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Beranjak dari permasalahan yang diketengahkan dalam penelitian dan analisis yang telah dilakukan, penelitian ini sampai pada kesimpulan ..

1. Pembangunan perumahan di Indonesia

Konsep pembangunan perumahan di Indonesia, yang diinginkan adalah pembangunan yang berkelanjutan, sesuai dengan pertimbangan ekonomi, sosial dan budaya serta berorientasi untuk kesejahteraan rakyat dan sesuai dengan penataan ruang yang akan mendukung pertumbuhan daerah, kemandirian, pengaturan dan pengawasan yang menyeluruh, sesuai dengan fungsi normatifnya.

2. Wewenang mengatur kabupaten dalam pembangunan perumahan

Dalam negara kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan sistem dan ketentuan Undang Undang Dasar 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar. Dalam negara kesatuan ditentukan bahwa kedaulatan tidak dapat dibagi, dalam arti yang berdaulat adalah negara dan pemerintah pusat, bukan daerah yang mempunyai kedaulatan.

Daerah mempunyai kewenangan tetapi bukan kedaulatan dan wewenang yang ada adalah wewenang berdasarkan pendelegasian peraturan perundang-undangan. Otonomi di bidang pertanahan adalah tidak dimungkinkan karena bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sehingga bidang pertanahan tetap menganut asas dekonsentrasi, kabupaten berwenang mengatur cara atau

atau prosedur pelaksanaannya, melalui berbagai bentuk perijinan yang berkaitan dengan pembangunan perumahan.

Bentuk wewenang mengatur di bidang pembangunan perumahan adalah :

- a. Pengaturan dan perencanaan yang berkaitan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten;
- b. Perijinan dan pemberian data yang berkaitan dengan pembangunan perumahan, yaitu :
 - 1). Persetujuan Prinsip;
 - 2). Izin / Ijin Lokasi;
 - 3). Ijin Perubahan Status Tanah;
 - 4). Data Pail Banjir,
 - 5). Ijin Mendirikan Bangunan
- c.. Fasilitasi di bidang pembangunan perumahan

Fasilitasi di bidang pembangunan perumahan itu adalah penting karena perumahan adalah merupakan kebutuhan primer manusia dan ini menempati urutan ke dua setelah pangan sebagai salah satu kebutuhan fisik manusia yang utama, dan dalam pergaulan sosial masyarakat di daerah, di Indonesia, ternyata tanah mempunyai nilai tersendiri.

Fasilitasi di bidang pembangunan perumahan yang diberikan pemerintah Kabupaten itu bermacam-macam bentuknya yaitu :

- 1). Fasilitasi pengadaan dan penunjukkan tanah untuk pembangunan perumahan yang ditentukan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten.
- 2). Fasilitasi pelayanan perijinan satu atap dan kemudahan perijinan bagi pemba-

ngunan perumahan tipe RS dan RSS atau terpadu sampai ke pengurangan /pembebasan/penghapusan retribusi dalam hal perijinan seperti dalam hal Ijin Mendirikan Bangunan;

- 3). Sarana dan prasarana pembangunan perumahan antara lain penyediaan prasarana dan sarana pembangunan perumahan, mulai dari fasilitas umum dan sosial, pemanfaatan dan pengelolannya, bimbingan dan perlindungan kepada pengembang dan calon/pemilik perumahan.

B. Saran

Untuk menunjang kesimpulan tersebut di atas maka diajukan saran-saran seperti di bawah ini.

1. Perlu ada perbedaan yang lebih jelas, dalam kaitan penamaan atau sebutan terhadap wilayah/daerah dan asas yang dianutnya, kalau menganut asas dekonsentrasi dan desentralisasi (juga tugas pembantuan), misalnya disebut provinsi (bagi Tingkat I), kabupaten (bagi tingkat II), kalau menganut asas desentralisasi (dan tugas pembantuan) , misal dipakai kata daerah saja bukan kata kabupaten, hal ini dimaksudkan agar jelas mengenai hak dan kewajibannya.
2. Di dalam rangka menunjang pemerintahan yang baik dalam negara kesatuan perlu diartakan pemahaman lebih lanjut mengenai arti negara kesatuan dan otonomi daerah sehingga akan terdapat pemahaman yang sama dan juga menunjang tertib hukum sehingga segala peraturan perundang-undangan akan terkumpul dalam suatu sistem yang teratur, efektif dan efisien.
3. Diperlukan suatu kesadaran akan rasa persatuan dan kesatuan dalam kebhinekatunggalika-an, sehingga sentimen kedaerahan dan rasa kemandirian

ditopang oleh kesadaran akan kesatuan dan kebersamaan yang akan memperkuat kokohnya peraturan perundang-undangan dengan suatu sistem yang mantap dan tidak saling tindih (*overlapping*) atau malah bertentangan.

4. Dalam pembangunan perumahan diperlukan perencanaan yang cermat dari segi kuantitas, kualitas maupun tempat atau penataan ruang yang baik dan memadai.

Pembangunan perumahan yang dilakukan Kabupaten haruslah diadakan perencanaan yang cermat baik dari segi kualitas maupun kuantitas juga memerlukan penataan ruang yang baik dan memadai, sesuai dengan peraturan yang mengaturnya.



DAFTAR BACAAN

BUKU, DISERTASI DAN MAKALAH (PAPER)

- Ali, Achmad., 1990, *Mengembara di Belantara Hukum*, Lepas, Ujungpandang.
- Ahlbrandt Jr, Roger S., 1976, *Governmentally Assisted Housing : Institution and Incentives*, ed.by Elinor Ostrom, Sage Publ., Beverly Hills, London.
- Aji, Firman B dan Sirait, S Martin., 1984, *Perencanaan dan Evaluasi, suatu Sistem untuk Proyek Pembangunan*, Bina Aksara, Jakarta.
- Atmosudirdjo, Prajudi., 1983, *Hukum Administrasi Negara*, cet. ke enam, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Bartalanfly, Ludwig von., 1972, *General System Theory, Foundations, Development, Application*, Jed,printing George Braziller, New York.
- Balubara, Cosma., 1986, *Kebijaksanaan dan strategi Pembangunan Perumahan Rakyat*, Makalah pada Kursus Reguler Angkatan XVIII, Lemhanas, Jakarta.
- Benveniste, Guy, 1991, *Birokrasi*, terj. Sahat Simamora, Rajawali, Jakarta.
- Bergamin, RJB and Maarseveen, H Th. JF., 1978, *Introduction to Dutch Law for Foreign Lawyer*, edby Fokkema, DC., Chorus, JMJ., Hondius, EII and Lisse, CII. E., Kluwer, Deventer.
- Bernhardt, Roger, 1993, *Real Property on A Mitchell*, 3rd.ed., West Publ. Co, St. Paul, Minn.
-, 1991, *Property*, West Publ. Co, St. Paul, Minn.
- Brown, Neville L., and Garner, JF., *French Administrative Law*, 3rd.ed., Butterworth, London
- Budiman, Arief, 2000, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Budihardjo, Eko., 1997, *Tata Ruang Perkotaan*, Alumni, Bandung
- Burton, Dudley J., 1979, *Energy and Urban Form*, ed.by Gary A. Tobin, Sage Publ., Beverly Hills, London.
- Coubrey, Hilare Mc. And White, Nigel D., 1996, *Textbook on Jurisprudence*, 2nd.ed., Blackstone Press. Ltd., London.

- Daldjoeni, N., 1978, *Seluk Beluk Masyarakat Kota (Pusparagam Sosiologi Kota)*, Alumni, Bandung
- Darumurti, Krishna D. dan Rauta, Umbu., 2000, *Oronomi Daerah, Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Dye, Thomas R., 1972, *Understanding Public Policy*, 4th.ed., Prentice Hall, Eaglewood Cliffs, N.J.
- Dukeminier, Jesse. And Krier, James E., *Property*, 2nd.ed., Little Brown and Co, Boston and Toronto.
- Effendi, Sofian., 1991, *Sistem Administrasi untuk Pembangunan Berkelanjutan*, ed. Samodra Wibawa, Tiara Wacana, Yogyakarta
- Evers, Hans Dieter., 1979, *Sosiologi Pedesaan, Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*, cet. kedua, LP3ES, Jakarta.
- Finer, SE., 1980, *Comparative Government*, Hassel Walson & Vinney. Ltd., Aylesbury.
- Friedmann, W., 1971, *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, Stevens & Sons, London
- Ginsburg, Norton., 1966, *The City and Modernization*, ed by Myron Weiner, Voice of America Forum Lectures, US Information Agency, Washington DC.
- Grandstaff, Terry B. and Grandstaff, Somluckart W., 1987, *Choice of Rice Technology – A Farmer Perspective*, ed by David C Korten, Kamarian Press, West Hartford, Connecticut
- Hadjon, Philipus M., et.al., 1994, *Pengantar Hukum Administrasi (Introduction to The Indonesian Administrative Law)*, cet. 3, Gadjah Mada Univ. Press, Yogyakarta
-, 1995, *Aspek-aspek Hukum Administrasi dan Keputusan Tata usaha Negara (KTUN) dalam Izin*, Pelatihan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara, Bandung
-, 1994, *Fungsi Normalif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Berhah*, Pidato Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga tgl. 10 Oktober 1994, Surabaya
-, 1994, *Pemerintahan menurut Hukum (Wet en Rechtmatig Bestuur)*, Makalah di Fakultas Hukum Univ. Jenderal Soedirman, tgl. 15 April 1994, Purwokerto

- Haq, Mahbub ul., 1976, *Tirai Kemiskinan (The Poverty Curtain)*, terj. Masri Maris, Yas. Obor Indonesia, Jakarta
- Haryatmoko, J., 1986, *Manusia dan Sistem, Pandangan tentang Manusia dalam sosiologi Talcott Parsons*, cet.pertama, Kanisius, Yogyakarta
- Hardjasoemantri, Kusnadi., 1983, *Masalah Pencegahan dan Penanggulangan serta Perusakan Lingkungan Hidup dipandang dari Sudut Hukum*, Pidato Dies Natalis ke XIX Univ. Proklamasi, tgl 30 Agustus 1983, Yogyakarta
- Hawkins Jr, Robert B., 1976, *Special Districts and Urban Services*, ed.by. Elinor Ostrom, Sage Publ., Beverly Hills, London.
- Heumann, Leonard F., 1979, *Housing Needs and Housing Solutions : Change in Perspective From 1968 to 1978*, ed.by. Gary A Tobin, Sage Publ., Beverly Hills, London
- Hogwood, Brian W. and Gunn, Lewis A., 1984, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford Univ. Press, New York
- Howlott, Michael Patrick and Ramesh, M., 1995, *Studying Public Policy. Public Cycles and Policy Subsystems*, Oxford Univ. Press, Ontario
- Huijbers, Theo, 1990, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta
- Hunt, Alan., 1978, *The Sociological Movement in Law*, The Mac Millan Press, Ltd., London and Basingstoke.
- Indrati, Meria Farida., 1997, *Tehnik Menganalisa Peraturan Perundang-undangan*, makalah, di Pusdiklat Bina Swadaya, Bogor.
- Irchan, MC., 1992, *Kesehatan Lingkungan, Sanitasi Perkotaan & Pedesaan*, Dian Nusantara, Yogyakarta
- Istamy, M Irfan., 2001, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, cet ke sepuluh, Bumi Aksara, Jakarta
- James, Philip S., 1985, *Introduction to English Law*, 11th.ed, Butterworth, London
- Jayadinata, Johara T., 1992, *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan & Wilayah*, ITB, Bandung
- Kaho, Josef Riwu., 1988, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraanya*, cet.1, Rajawali Pres, Jakarta

- Kelsen, Hans., 1992, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, translated by Bonnie, Litschewski Poulson and Stanley L. Poulson, Clarendon Press – Oxford.
- Korten, David C., 1987, *Intervention to Empower*, ed. by. David C Korten, Kumarian Press, West Hartford, Connecticut.
- Koesoemahatmadja, RDH., 1978, *Peranan Kota dalam Pembangunan ditinjau secara Historis, Komparatif, Sosiologis, Ekonomis dan Politis*, Bina Cipta, Bandung.
- Kozlowski, Jerzy., 1997, *Pendekatan Ambang Batas dalam Perencanaan Kota, Wilayah dan Lingkungan, Teori & Praktek (Threshold Approach in Urban, Regional and Environmental Planning, Theory & Practice)*, terj. Bambang Purbowaseso, Sugiata Sriwibawa, UI Press, Jakarta.
- Manan, Bagir. dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, ed. ke dua, cet. I, Alumni, Bandung.
- Manan, Bagir., 1989, *Pemerintahan Daerah Bagian I, Kerjasama Indonesia-Belanda pada Penataran Administrative and Organization Planning, 10-15 Juli 1989 di Gadjah Mada*, Yogyakarta.
- Marbun, BN., 1979, *Kota Indonesia Masa Depan. Masalah dan Prospek*, Erlangga, Jakarta.
- Mertkusumo, Sudikno., 1986, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta.
- Moekijat, 1990, *Asas-asas Perilaku Organisasi*, cet. II, Mandar Maju, Bandung.
- Moon, Donald J., 1988, *Responsibility, Rights and Welfare, The Theory of The Welfare State*, Westview Press, London.
- Muchsan, 1997, *Perbuatan Pemerintah dalam Memperoleh Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum*, Disertasi, UGM, Yogyakarta.
- Muhammad, Abdulkadir., 1997, *Erika Profesi Hukum*, cet. ke I, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Muslimini, Amrah., 1982, *Beberapa Azas-azas dan Pengertian-pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung.
- Nedjati, Zaim, M., 1974, *Administrative Law*, Nicosia Cyprus.
- Newman, Edwin S., 1979, *Civil Liberty and Civil Rights*, Oceanna Publ. Inc., Dobbs Ferry, New York.

- Oppenheim, L., *International Law, A Treatise*, 8th.ed. 5th impression, ed.by. H. Lauterpacht, Longmans, London.
- Osborne, David & Plastrik, Peter., 2000, *Memangkas Birokrasi*, Terj. Abdul Rosyid dan Ramelan, Victory Jaya Abadi, Jakarta
- Parlindungan, A>P>, 1997, *Komentar atas Undang-undang Perumahan dan Pemukiman & Undang-undang Rumah Susun*, cet. I, Mandar Maju, Bandung.
- Puspodiprodo, W., 1986, *Filsafat Moral, Kesusilaan dalam Teori dan Praktek*, cet. Pertama, Remaja Karya, Bandung.
- Rasyid, Ryaas, 2000, *Perspektif Otonomi Luas, Otonomi atau Federalisme. Dampaknya terhadap Perekonomian*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Rasjidi, Lili dan IB Wyasa Putra, 1993, *Hukum sebagai suatu Sistem*, cet. Pertama, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Raz, Joseph., 1980, *The Concept of A Legal System, An Introduction in The Theory of Legal System*, 2nd.ed., Clarendon Press, Oxford.
-, 1979, *The Authority of Law, Essays on Law and Morality*, Clarendon Press, Oxford.
- Roosadijo, Marmin Martin., 1980, *Pencabutan Hak Milik dalam Struktur Tata Bina Kota*, Alumni, Bandung.
- Rosenfeld, Richard., 1979, *Income Inequality and Urban Crime*, ed.by Gary A Tobin, Sage Publ., Beverly Hills, California.
- Salim, Emil., 1989, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, cet. ke 7, Mutiara Sumber Widya, Jakarta.
- Senelle, Robert., 1981, *The Reform of The Belgian State, Vol. III, Ministry of Foreign Affairs, External Trade and Cooperation in Development*, Brussels.
- Silalahi, Daud., 1996, *Pengaturan Hukum Sumber Daya Air dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia*, ed. Pertama, cet. I, Alumni, Bandung.
- Syafrudin, Ateng., 1993, *Perencanaan Administrasi Pembangunan Daerah*, cet. I, Mandar Maju, Bandung.
- Syafie, Ibnu Kencana, Djamaluddin Tanjung, Supardan Modcong, 1999. *Ilmu Administrasi Publik*, Reneka Cipta, Jakarta

- Syamsi, Ibnu., 1986, *Pokok-pokok Kebijakan, Perencanaan, Pemograman dan Penganggaran Pembangunan Tingkat Nasional dan Regional*, cet. Pertama, Rajawali, Jakarta
- Soejito, Irawan., 1976, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jilid I*, cet. Pertama, Pradnya Paramita, Jakarta
-, 1984, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jilid II*, cet. Pertama, Pradnya Paramita, Jakarta
- Soetoprawiro, Koernismanto., 1994, *Pemerintahan & Peradilan di Indonesia (Asal-usul & Perkembangannya)* Citra Aditya Bakti, Bandung
-, 1994, *Fungsi Hukum Administrasi dalam Memecahkan Masalah Kemiskinan*, Disertasi, Pascasarjana Univ. Airlangga, Surabaya
- Sosrodihardjo, 1972, *Perubahan Struktur Masyarakat di Djawa, Suatu Analisa*, tjet. Ke 2, Karya, Jogjakarta
- Smith, Brian C., 1983, *Decentralization, The territorial Dimension of The State*, George Allen & Unwin Ltd., London
- Smith, JW., 1989, *The World's Wasted Wealth, The Political Economy of Waste*, New World Press, Kalispell, Montana
- Sjahrir, 1988, *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Penyunting DC Korten & Sjahrir, Yas. Obor Indonesia, Jakarta
- Stanley, Eugene, 1966, *The Role of the State in Economic Development*, ed by Myron Weiner, Voice of American Forum Lectures, US Information Agency, Wahington, DC
- Sumaryono, Eugenius, 1987, *Filsafat Hukum, Sebuah Pengantar Singkat*, cet. ke dua, Univ. Atmajaya, Yogyakarta.
- Sunindhia YW dan Ninik Widayanti, 1987, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, cet. Pertama, Bina Aksara, Jakarta
- Susanto, Astrid S., 1985, *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial*, cet. kelima, Binacipta, Bandung.
- Sutarto, 1978, *Ilmu Organisasi*, BPA-UGM, Yogyakarta
- Temple, Frederick T. and Temple, Nelle W., 1980, *The Politics of Public Housing in Nairobi*, ed by Merice S Grindle, Princeton Univ. Press, Princeton, New Jersey.

- Tjahjadi, SP Lili., 1991, *Hukum Moral, Ajaran Immanuel Kant tentang Etika dan Imperatif Kategoris*, cet. pertama, Kanisius, Yogyakarta
- Thoha, Miftah., 1990, *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*, cet. ke empat, Rajawali, Jakarta
-, *Ilmu Manajemen*, BPA- UGM, Yogyakarta
- Tjokroamidjojo, Bintoro dan AR. Mustopadidjaja., 1986, *Teori & Strategi Pembangunan Nasional*, cet. ke lima, Gunung Agung, Jakarta
- Tjokroamidjojo, Bintoro., 1977, *Perencanaan Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto., 2001, *Pembangunan, Dilemma dan Tantangan*, cet. II, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
-, 1995, *Politik Pembangunan, Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, cet. ke tiga, Tiara Wacana, Yogyakarta
-, 1991, *Konsep Pembangunan Berkelanjutan*, ed. Samodra Wibawa, Tiara Wacana, Yogyakarta
- Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Univ. Pajajaran, Bandung
- Vincet, Andrew., 1987, *Theories of The State*, Basil Blackwell Ltd., Oxford
- Wielen, Henny van der., 1983, *The Public Sector's Interaction with The Market Sector : The Nederland*, ed by Charles Lewis Taylor, Sage Publ., Beverly Hills, London, New Delhi.
- Widjaja, HAW., 1998, *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta
- Yeyaretnam, JB., 1989, *The Rule of Law in Singapore (a Report of The Confrence held at The Eurpean Parliament)*, Brussels
- Yudohusodo, Siswono., et.al., 1991, *Rumah untuk seluruh Rakyat*, Yas. Padamu Negeri, Jakarta
- Zamzuri, 1981, *Tindak Pemerintahan (Bestuurhandeling)*, Al Hikmah, Yogyakarta



Majalah / Jurnal

Analisis CSIS, tahun XXIII No.6, 1989

Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des, 1997

Usahawan, Tahun XXIII No. 8, 1994

Prisma, No. 4, 1996

Surat Kabar / Kamus / Ensiklopedi

Kompas, 3 April 1997

Kompas, 1 Desember 2001

Kamus Bahasa Indonesia Lengkap, EYD dan Pengetahuan Umum, Daryanto, 1977
Apollo, Surabaya

Kamus Latin-Indonesia, Prent, K, c.m. Adisubrata, J., Poerwodarminto, WJS., 1969,
Kanisisus, Yogyakarta

Latin America to Lytton, The Encyclopedia Americana, 1974, International ed.,
Americana Corp., New York