



LAPORAN HASIL PENGAJIAN NASKAH AKADEMIK



RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN LEBONG

TENTANG

PEMBANGUNAN DAN PENGEMBANGAN PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN KABUPATEN LEBONG TAHUN 2016 - 2026

Disusun Oleh :

**LABORATORIUM HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS BENGKULU**

*Dilaksanakan Berdasarkan Kerjasama
antara
Bagian Hukum Setda Kabupaten Lebong
Dengan
Laboratorium Hukum
Fakultas Hukum Universitas Bengkulu*

**TUBEI
2018**

PENGANTAR

Alhamdulillah, puji dan syukur kehadiran Allah SWT, serta Shalawat dan salam semoga senantiasa tercurah kepada Rasulullah Muhammad SAW, karena limpahan rahmat dan hidayah-Nya, Laporan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Pembangunan Dan Pengembangan Perumahan Dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong Tahun 2016 - 2026.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD, pada Penjelasan Pasal 81 ayat (2) menjelaskan:

Pada prinsipnya semua naskah rancangan peraturan daerah harus disertai naskah akademik, tetapi beberapa rancangan peraturan daerah seperti rancangan peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah, rancangan peraturan daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi yang sudah memiliki naskah akademik sebelumnya, dapat disertai atau tidak disertai naskah akademik.

Untuk itu Pemda Kabupaten Lebong dalam hal ini Bagian Hukum Setda Kabupaten Lebong menyusun Naskah Akademik dan dalam penyusunan Naskah Akademik ini bekerjasama dengan Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Bengkulu yang dianggap paling berkompeten dalam bidang ini.

Naskah Akademik ini disusun berdasarkan format yang ditetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang ditujukan sebagai salah satu tuntutan dan upaya untuk menghasilkan Peraturan Daerah yang Responsif,

Akhir kata, kami ucapkan terima kasih pada Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Bengkulu yang telah berhasil menyelesaikan Naskah akademik ini tepat pada waktunya, dan semua pihak yang telah berperan serta dalam penyusunan naskah ini. Dengan harapan Naskah ini dapat kami tindak lanjuti.

Tubei, 2018
Kepala Bagian Hukum Setda
Kabupaten Lebong,

Drs. Syabahul Adha
NIP. 19670321 198603 1001

DAFTAR ISI

Pengantar	i
Daftar Isi	iii
BAB I	PENDAHULUAN
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	6
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	7
D. Metode Penelitian	8
BAB II	KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS PEMBANGUNAN DAN PENGEMBANGAN PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN DI KABUPATEN LEBONG
A. Kajian Teoretis	11
B. Praktik Empiris	37
C. Kajian Terhadap Asas dan Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	42
D. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.....	47
E. Kajian Terhadap Implikasi Pengaturan Rencana Pembangunan Dan Pengembangan Perumahan Dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028 Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah.	52
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT DENGAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN LEBONG TENTANG RENCANA PEMBANGUNAN DAN PENGEMBANGAN PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN KABUPATEN LEBONG TAHUN 2018-2028
A. Evaluasi Terhadap Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan Terkait	56
B. Analisis Tingkat Sinkronisasi Dan Harmonisasi Vertikal Dan Horizontal Ketentuan Peraturan Perundangan-Undangan Terkait	73
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
LEBONG TENTANG RENCANA PEMBANGUNAN DAN
PENGEMBANGAN PERUMAHAN DAN KAWASAN
PERMUKIMAN KABUPATEN LEBONG TAHUN 2018-
2028**

A. Landasan Filosofis.....	75
B. Landasan Sosiologis.....	76
C. Landasan Yuridis	78
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN LEBONG TENTANG RENCANA PEMBANGUNAN DAN PENGEMBANGAN PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN TAHUN 2018-2028
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan	81
B. Ketentuan Umum	81
BAB VI	PENUTUP
A. Kesimpulan	94
B. Saran	96
DAFTAR PUSTAKA.....	98

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kabupaten Lebong merupakan salah satu daerah otonom dalam wilayah Provinsi Bengkulu yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lebong dan Kabupaten Kepahiang di Provinsi Bengkulu. Kabupaten Lebong terletak di sebelah Utara Provinsi Bengkulu atau di antara garis 02°65' sampai dengan 03°6' Lintang Selatan dan 101° sampai dengan 102° Bujur Timur pada peta bumi. Memiliki luas wilayah wilayah kurang lebih 1.665,22 km² atau 166.522 ha yang secara administratif dibagi menjadi 12 kecamatan yang seluruhnya terbagi lagi menjadi 98 desa dan 11 kelurahan.

RPJMD Kabupaten Lebong 2016-2021 menetapkan visi pembangunan daerah Kabupaten Lebong yakni “Terwujudnya masyarakat Kabupaten Lebong yang maju, mandiri dan sejahtera”, dengan salah satu misi yang terkait dengan perumahan dan permukiman yakni mewujudkan sarana dan prasarana infrastruktur dan aksesibilitas pelayanan publik yang baik, yang kemudian dijadikan sebagai program unggulan daerah “Lebong bebas rumah tidak layak huni”. Upaya mewujudkan program unggulan “Lebong bebas rumah tidak layak huni” harus didasarkan pada rencana pengembangan, pembangunan perumahan dan kawasan permukiman, yang akan dijadikan pedoman dalam upaya mewujudkan kawasan permukiman dengan bangunan rumah tempat tinggal yang layak huni, sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan. Dengan adanya Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong sekaligus dapat melakukan penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan

kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan penduduk untuk memiliki rumah.

Selain itu dari aspek lingkungan hidup, pembangunan kawasan permukiman diharapkan dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan, baik di kawasan perkotaan maupun kawasan perdesaan Kabupaten Lebong.

Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman yang akan dibentuk menjadi instrumen pula untuk mengarahkan pelaku usaha dan masyarakat dalam melakukan pembangunan perumahan, sehingga terwujudnya perumahan yang berbasis kawasan serta keswadayaan masyarakat sebagai satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang fisik, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Kebijakan pemanfaatan ruang wilayah menetapkan ruang dengan peruntukkan permukiman seluas 4.268 hektar. Penentuan luas lahan untuk permukiman tersebut ditetapkan dengan mempertimbangkan pertumbuhan penduduk Kabupaten Lebong, dan kebutuhan lahan ideal untuk pengembangan kawasan permukiman yang disesuaikan dengan kepadatan penduduk.

Kondisi kekinian dan kecenderungan pertumbuhan perumahan di Kabupaten Lebong, dapat dikelompokkan ke dalam 2 jenis permukiman, yakni permukiman yang teratur dan tidak teratur, serta dihadapkan pada isue prasarana wilayah keciptakaryaan, yakni masih tingginya pendirian permukiman yang tidak memiliki IMB; penambahan perumahan dan permukiman belum memiliki prasarana dan sarana dasar yang terpadu; belum

optimalnya pengembangan sistem perumahan dan permukiman layak, dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur bagi masyarakat baik di perkotaan maupun perdesaan; belum optimalnya peningkatan penyediaan infrastruktur air minum, air limbah, dan persampahan; masih minimnya pengembangan kawasan pusat pertumbuhan; belum tertatanya dengan baik bangunan dan lingkungan pada kawasan permukiman.¹

Di samping isue-isue bidang keciptakaryaan, Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong dihadapkan pula pada masalah rumah tangga tanpa sanitasi, di mana proporsi rumah tangga tanpa sanitasi yang layak berfluktuasi dari waktu ke waktu, namun kecenderungannya terus menurun. Penurunan drastis terjadi pada tahun 2013 sampai menyentuh level 25,16% di mana pada tahun 2012 sempat menyentuh level 41,84%. Hal ini menunjukkan bahwa semakin banyak rumah tangga tanpa sanitasi yang layak di Kabupaten Lebong pada tahun 2014. Dari data di atas terdapat 412 rumah tangga yang menggunakan jamban tanksi, sedangkan 1.808 rumah tangga menggunakan jamban lubang tanah yang kurang memenuhi syarat kesehatan. Hal ini berdampak pada kesehatan keluarga dan polusi lingkungan. Untuk mengatasi hal tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong mengambil tindakan intervensi antara lain melalui program sanitasi bagi rakyat kecil.² Pemerintah Kabupaten Lebong dihadapkan pula pada masalah masih banyaknya rumah tidak layak huni, yang sampai tahun 2014 dari 29.140 rumah di Kabupaten Lebong masih terdapat 1.182 rumah tidak layak huni.³

Pertumbuhan kawasan permukiman yang kurang memenuhi standar teknis keamanan, keselamatan dan kesehatan lingkungan di Kabupaten Lebong, dominan disebabkan oleh aktivitas

¹Perubahan RPJMD Kabupaten Lebong Tahun 2016-2021, h .1

²*Ibid*, h. 51

³*Ibid*, h. 53

pembangunan perumahan yang dilakukan oleh masyarakat yang berlangsung secara alami turun temurun.

Perumahan dan permukiman merupakan suatu wadah yang tidak hanya dilihat secara fisik, tetapi juga faktor non fisik yang menyangkut sosial, ekonom dan budaya. Ketiga faktor tersebut mempunyai peran yang besar dalam penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman. Selain sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, perumahan dan permukiman berfungsi sebagai pusat pendidikan keluarga, persemaian budaya dan peningkatan kualitas generasi penerus dalam membangun dan menjaga kelestarian lingkungan hidup. Perumahan dan permukiman juga merupakan lingkungan kehidupan yang membentuk bagian terbesar dari struktur kota.

Di dalam masyarakat Indonesia perumahan merupakan cermin diri pribadi, baik secara perorangan maupun dalam satu kesatuan dan kebersamaan lingkungan alamnya. Perumahan tidak dapat dilihat dari sekedar benda mati atau sarana kehidupan semata-mata, tetapi lebih dari itu, perumahan merupakan suatu proses bermukim, yaitu proses kehadiran manusia dalam ruang hidup di lingkungan masyarakat dan alam sekitarnya. Bermukim pada hakekatnya adalah hidup bersama dan untuk itu fungsi rumah dalam kehidupan adalah sebagai tempat tinggal dalam suatu lingkungan yang mempunyai sarana dan prasarana yang diperlukan oleh manusia dalam memasyarakatkan dirinya.

Mendasarkan fakta empirik dan kebutuhan perumahan di Kabupaten Lebong yang terus meningkat seiring dengan perkembangan jumlah penduduk, maka Pemerintah Kabupaten Lebong merencanakan luas lahan yang diperuntukkan untuk pengembangan perumahan dan kawasan permukiman terbangun hingga tahun 2031 maksimal adalah 20% dari luas keseluruhan Kabupaten Lebong, yang diarahkan untuk pembangunan perumahan rakyat yang terjangkau dan berkualitas. Hal ini

didasarkan atas dasar kebutuhan yang relatif besar, baik di kawasan perkotaan maupun perdesaan.

Kebijakan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman di Kabupaten Lebong untuk 20 tahun mendatang akan diarahkan, untuk kawasan perkotaan yang merupakan kawasan padat penduduk, dilakukan efisiensi lahan, diantaranya dilakukan dengan penerapan koefisien dasar bangunan yang cukup tinggi yaitu 60%. Pada kawasan perkotaan tersebut perlu dilakukan urban renewal dan revitalisasi fungsi, sehingga tercapai kualitas lingkungan yang baik, yang upaya perwujudannya ditempuh, baik dengan cara pendekatan *land consolidation*, maupun *land acquisition*.

Untuk kawasan perdesaan, pengembangan permukiman diarahkan pada upaya pembangunan perumahan sederhana yang sehat dan murah sehingga terjangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah. Konsep dasar pembanguann perumahan perdesaan adalah membangun rumah secara mandiri di mana perumahan itu sendiri dilengkapi dengan ketersediaan sarana dan prasarananya yang memadai.

Pengembangan perumahan selain untuk memenuhi kebutuhan masyarakat juga sebagai upaya pengaturan penyebaran penduduk di Kabupaten Lebong sesuai dengan kemampuan daya dukung dan peruntukkannya. Perumusan rencana kawasan perumahan dan permukiman didasarkan oleh potensi fisik serta ketersediaan lahan yang ada, poesi-potensi perkembangan yang terjadi dan perkiraan-perkiraan kebutuhan yang telah diidentifikasi. Lokasi pengembangan perumahan dan kawasan permukiman di Kabupaten Lebong, yaitu lahan-lahan yang memenuhi syarat untuk perumahan, yang bertujuan mendorong pengembangan perumahan pada kawasan yang berkembang cepat seperti kawasan perdagangan; perbaikan lingkungan permukiman pada lokasi perumahan yang kondisinya kumuh, baik yang berada

di perkotaan atau perdesaan; pengembangan perumahan baru yang bisa dilaksanakan oleh pengembang maupun pemerintah atau oleh masyarakat secara individu; pengawasan dan pengendalian pembangunan perumahan sesuai dengan arahan kepadatan penduduk, intensitas kepadatan bangunan serta rencana struktur dan pola ruang; pengendalian pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang memiliki potensi kegempaan. Pengembangan konstruksi bangunan gedung tahan gempa pada lokasi yang memiliki potensi kegempaan kawasan peruntukan permukiman perkotaan meliputi Kecamatan Pelabai, Lebong Atas, Lebong Utara, Amen, Lebong Tengah dan Lebong Selatan.⁴

Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong berinisiasi menata dan mengatur pembangunan perumahan dan kawasan permukiman dengan membentuk Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong. Untuk mewujudkan Raperda tersebut, perlu dilakukan pengkajian akademis yang dituangkan ke dalam Naskah Akademik Rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong.

B. Identifikasi Masalah

Permasalahan yang perlu dilakukan pembahasan lebih lanjut dalam Naskah Akademik ini yaitu meliputi:

1. Apa permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah dan masyarakat dalam mengatur dan menyelenggarakan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman di Kabupaten Lebong?
2. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Peraturan Daerah

⁴*Ibid*, h. 81-82

Kabupaten Lebong tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong.?

3. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang dimuat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong?

C. Tujuan Dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Bertitik tolak dari ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah dan masyarakat Kabupaten Lebong dalam mengatur dan menyelenggarakan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman di Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028.
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028.
- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lebong tentang

Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028.

D. Metode Penelitian

Apabila dikaji berdasarkan isi dan ruang lingkupnya, maka penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kabupaten Lebong termasuk dalam penelitian bidang ilmu hukum. Dengan demikian jelas bahwa yang menjadi objek dari penelitian ini, yaitu keseluruhan asas-asas dan kaedah hukum yang berkaitan dengan pengaturan Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kabupaten Lebong.

Berkaitan dengan jenis penelitian, mengingat objek dari penelitian ini berada dalam lingkup ilmu hukum, maka jenis dari penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang fokus kajiannya menitikberatkan pada asas-asas hukum, dan kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun teori-teori hukum yang tersebar dalam berbagai literatur lainnya yang berkaitan dengan regulasi Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kabupaten Lebong.

Metode pendekatan yang digunakan untuk mengkaji semua permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini, yaitu pendekatan yuridis normatif dan pendekatan futuristik. Pendekatan yuridis normatif (*statuta approach*) ini dipakai untuk mengkaji dan menganalisis semua permasalahan yang akan diuji, dalam hal ini Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kabupaten Lebong yang dilihat dari perspektif ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pendekatan futuristik dipakai untuk mengkaji, dan menganalisis mengenai perlindungan terhadap kesehatan masyarakat yang dapat terdampak oleh lingkungan permukiman yang tidak sehat, seperti sanitasi yang buruk, pembuangan sampah dan sebagainya, baik yang ada pada saat ini maupun perkembangannya dimasa yang akan datang, sehingga ke depan Kabupaten Lebong wajib memiliki Perda yang mengarahkan pembangunan perumahan sesuai dengan standar yang diatur dalam Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kabupaten Lebong.

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa jenis penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Atas dasar tersebut, yang menjadi sumber data utamanya adalah bersumber dari studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan melakukan pengkajian secara lebih mendalam terhadap data sekunder yang mencakup:

1. Bahan hukum primer yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus dan memiliki keterkaitan dengan pengaturan perumahan dan kawasan permukiman, tata ruang, bangunan gedung, dan kesehatan lingkungan.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu hasil-hasil penelitian, buku teks, dan berbagai buletin atau jurnal ilmiah para pakar di bidang hukum yang berkaitan dengan perumahan dan kawasan permukiman.
3. Bahan hukum tertier yaitu berupa, Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, *Black's Law Dictionary*. Bahan-bahan hukum ini dimaksudkan untuk menjelaskan dan/atau memberikan arti dari suatu konsep yang belum jelas maknanya, baik dalam bahan hukum primer maupun melalui bahan hukum sekunder.

Metode yang dipakai untuk menganalisis semua data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah metode analisis yuridis kualitatif dengan cara menguraikan dan menjelaskan setiap aspek yang menjadi unit analisis dan menginterpretasikannya, baik secara gramatikal, historis, maupun secara sistimatis sesuai dengan asas-asas, kaidah-kaidah dan/atau norma hukum yang berlaku dengan memperhatikan hirarkhis dari ketentuan peraturan perundang-undangan, di mana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan menggunakan prinsip tujuan hukum yakni keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

BAB II
KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS
PEMBANGUNAN DAN PENGEMBANGAN PERUMAHAN
DAN KAWASAN PERMUKIMAN DI KABUPATEN LEBONG

A. Kajian Teoretis

1. Konsep Negara Kesejahteraan

Indonesia menganut prinsip negara kesejahteraan, komitmen tersebut dimuat dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke-empat pada rumusan tujuan negara yakni "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial".

Paham negara kesejahteraan (*welfare state*) dikembangkan oleh *Otto van Bismark* tahun 1880, teori *welfare state* ini menyatakan bahwa negara bertanggungjawab penuh untuk menyediakan semua kebutuhan rakyatnya dan tidak dapat dilimpahkan kepada siapapun.⁵ Ditinjau dari sudut ilmu negara, *welfare state* diklasifikasikan sebagai salah satu tipe negara, yaitu negara kemakmuran (*welfare staats*), di mana negara mengabdikan sepenuhnya kepada masyarakat. Negara sebagai satu-satunya institusi yang berkewajiban menyelenggarakan kemakmuran rakyat. Negara harus aktif menyelenggarakan kemakmuran warganya, untuk kepentingan seluruh rakyat.⁶

⁵Tjip Ismail. 2007. *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*. Yellow printing, Jakarta, h. 36.

⁶Abu Daud Busro. 1990. *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, h. 55

Negara dengan paham pemerintahan *welfare state* diberi lapangan pekerjaan yang sangat luas, dengan tugas menyelenggarakan kepentingan umum. M. Solly Lubis menyatakan bahwa “Dalam istilah kepentingan umum tersebut sudah tercakup seluruh peranan dan fungsi pemerintah, baik sebagai *political state*, *legal state* maupun *administrative state*”.⁷ Negara sebagai *political state* pemerintah menjalankan empat fungsi pokok, yaitu: (i) Memelihara ketertiban dan ketenangan (*maintenance peace and order*) yaitu mengatasi gangguan-gangguan terhadap ketertiban, baik gangguan yang datangnya dari warga masyarakat sendiri maupun dari sumber-sumber lain; (ii) fungsi pertahanan dan keamanan; (iii) fungsi diplomatik, dan (iv) fungsi perpajakan.⁸

Negara hukum modern sebagai *welfarestate* atau negara kesejahteraan, membebaskan kewajiban yang berat dan luas kepada pemerintah, dimana pemerintah wajib menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya. Oleh karena itu pemerintah diberikan kebebasan bertindak (*freies ermessen*) untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan segala permasalahan yang ada pada warga masyarakat demi kepentingan umum.

Kuntjoro Purbopranoto, memerinci kegiatan-kegiatan yang memiliki aspek kepentingan umum sebagai berikut:⁹

- a. Memelihara kepentingan umum yang khusus mengenai kepentingan negara. Contohnya tugas pertahanan dan keamanan.
- b. Memelihara kepentingan umum dalam arti memelihara kepentingan bersama warga negara. Contohnya persediaan sandang pangan, perumahan dan kesejahteraan sosial.

⁷M. Solly Lubis. 1992. *Hukum Tata Negara*. Mandar Maju, Bandung, 1992.h.117.

⁸Safri Nugraha. *et.all*, 2007. *Hukum Administrasi Negara*. Center for Law and Good Governance Studies Fakultas hukum UI, Jakarta, h. 81.

⁹Kuntjoro Purbopranoto. 1981. *Perkembangan Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, h. 39

- c. Memelihara kepentingan bersama yang tidak seluruhnya dapat dilakukan oleh warga negara dalam bentuk bantuan negara. Adakalanya negara memelihara seluruh kepentingan perseorangan. Contohnya pemeliharaan fakir miskin dan anak terlantar.

Tugas penyelenggaraan kepentingan umum tersebut dijalankan oleh alat pemerintahan (*bestuursorgaan*) yang dapat berwujud "Seorang petugas (fungsionaris) atau badan pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kewenangan untuk menyatakan kehendak pemerintah atau penguasa (*openbaar gezag*); Badan pemerintahan, yaitu kesatuan hukum yang dilengkapi dengan alat/kewenangan memaksa.¹⁰

Brown, berpandangan bahwa:

Tugas pemerintahan tidak lain melakukan pelayanan publik untuk memenuhi kepuasan kebutuhan publik. Pandangan ini menitikberatkan pada adanya dua unsur pelayanan publik, yaitu pertama adalah tindakan dilakukan berdasarkan kewenangan publik, dan unsur kedua, adanya pemenuhan kepuasan atas kebutuhan publik. Kebutuhan publik tidak hanya yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan, tetapi dapat diidentifikasi pula oleh keputusan yang dibuat oleh badan yang memiliki wewenang publik.¹¹

Hukum Administrasi sebagai hukum yang memungkinkan anggota masyarakat mempengaruhi penguasa dan memberikan perlindungan terhadap penguasa.¹² Karena itu negara diberikan kewenangan aktif sebagai wujud tanggungjawabnya menjamin kesejahteraan rakyat sesuai paham negara kesejahteraan (*welfare state*), atau negara memberikan pelayanan kepada masyarakat (*social service state*), atau negara berfungsi menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).

¹⁰*Ibid*, h. 41-42

¹¹Safri Nugraha. *et.all. Op. Cit*, h. 82

¹²Philipus M. Hadjon. *et.all.* 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, h. 27

Kewenangan negara mengatur dan menyelenggarakan pembangunan perumahan dan permukiman yang sehat pada hakikatnya berkembang sejalan dengan paham negara kesejahteraan di mana negara bertanggungjawab atas kesejahteraan warga negaranya.

Memiliki rumah merupakan hak asasi warga negara, sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1) yang menyebutkan, bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Tempat tinggal mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif sehingga terpenuhinya kebutuhan tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia.

Rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, idealnya harus dimiliki oleh setiap keluarga, terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah dan bagi masyarakat yang tinggal di daerah padat penduduk di perkotaan. Negara juga bertanggung jawab dalam menyediakan dan memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman serta keswadayaan masyarakat. Penyediaan dan kemudahan perolehan rumah tersebut merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Negara dengan paham kesejahteraan, bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Hadirnya negara dalam penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman tegas dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman, dalam Pasal 5 ayat (1) bahwa Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang pembinaannya dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah.

2. Perumahan dan Permukiman

Pengertian Perumahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana lingkungan. Perumahan merupakan salah satu bentuk sarana hunian yang memiliki kaitan yang sangat erat dengan masyarakatnya. Hal ini berarti perumahan di suatu lokasi sedikit banyak mencerminkan karakteristik masyarakat yang tinggal di perumahan tersebut. Perumahan dapat diartikan sebagai suatu cerminan dari diri pribadi manusia, baik secara perorangan maupun dalam suatu kesatuan dan kebersamaan dengan lingkungan alamnya dan dapat juga mencerminkan taraf hidup, kesejahteraan, kepribadian, dan peradaban manusia penghuninya, masyarakat ataupun suatu bangsa,¹³ sedangkan pengertian permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di

¹³Siswono Yudohusodo. 1991. *Rumah Untuk Seluruh Rakyat*. Jakarta: Kementerian Perumahan Rakyat, h. 1.

luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal/lingkungan hunian dan tempat kegiatan mendukung prikehidupan dan penghidupan.

Perumahan dan permukiman adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan dan berkaitan erat dengan aktivitas ekonomi, industrialisasi dan pembangunan daerah. Permukiman adalah perumahan dengan segala isi dan kegiatan yang ada di dalamnya. Berarti permukiman memiliki arti lebih luas daripada perumahan yang hanya merupakan wadah fisiknya saja, sedangkan permukiman merupakan perpaduan antara wadah (alam, lindungan, dan jaringan) dan isinya (manusia yang hidup bermasyarakat dan berbudaya di dalamnya). (Kuswartojo, 199 : 21). Permukiman merupakan bentuk tatanan kehidupan yang di dalamnya mengandung unsur fisik dalam arti permukiman merupakan wadah aktivitas tempat bertemunya komunitas untuk berinteraksi sosial dengan masyarakat (Niracanti, Galuh Aji, 2001:51), sedangkan pengertian perumahan dan permukiman menurut Guritno Mangkusoebroto (1993:5) adalah tempat atau daerah di mana penduduk bertempat tinggal atau hidup bersama di mana mereka membangun sekelompok rumah atau tempat kediaman yang layak huni dan dilengkapi dengan prasarana lingkungan.

Unsur-unsur perumahan terdiri atas 1) lingkungan alami: lahan permukiman dan tanah. 2) Kegiatan sosial: manusia (individu), rumah tangga, komunitas (siskamling, dan lain-lain). 3) Bangunan-bangunan rumah tinggal. 4) Sarana dasar fisik dan pelayanan sosial-ekonomi: a. warung dan toko kebutuhan sehari-hari; taman bermain, masjid, dan lain-lain. 5) Sistem jaringan prasarana dasar fisik: jaringan jalan; saluran drainase; sanitasi; air bersih; listrik, dan telekomunikasi.

Berkenaan dengan fungsi rumah, *Turner* (1972: 164-167), menyebutkan terdapat tiga fungsi yang terkandung dalam rumah:

- a) Rumah sebagai penunjang identitas keluarga, yang diwujudkan dalam kualitas hunian atau perlindungan yang diberikan rumah. Kebutuhan tempat tinggal dimaksudkan agar penghuni mempunyai tempat tinggal atau berteduh secukupnya untuk melindungi keluarga dari iklim setempat.
- b) Rumah sebagai penunjang kesempatan keluarga untuk berkembang dalam kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi atau fungsi pengembangan keluarga. Fungsi ini diwujudkan dalam lokasi tempat rumah itu didirikan. Kebutuhan berupa akses ini diterjemahkan dalam pemenuhan kebutuhan sosial dan kemudahan ke tempat kerja guna mendapatkan sumber penghasilan.
- c) Rumah sebagai penunjang rasa aman dalam arti terjaminnya kehidupan keluarga di masa depan setelah mendapatkan rumah, jaminan keamanan lingkungan perumahan yang ditempati serta jaminan keamanan berupa kepemilikan rumah dan lahan.
- d) Rumah sebagai kebutuhan dasar manusia, perwujudannya bervariasi menurut siapa penghuni atau pemiliknya.

Mengingat arti strategis rumah bagi keluarga, maka lingkungan permukiman di mana rumah berdiri harus yang di dalamnya terdiri dari isi (*contents*) yaitu manusia, baik secara individual maupun kelompok dan wadah, yaitu lingkungan fisik permukiman yang merupakan wadah bagi kehidupan manusia dan merupakan pengejawantahan dari tata nilai, sistem sosial, dan budaya masyarakat yang membentuk suatu komunitas

sebagai bagian dari lingkungan permukiman tersebut, haruslah memenuhi persyaratan permukiman yang sehat, baik dari aspek administrasi maupun teknis.

3. Penyelenggaraan Perumahan

Penyelenggaraan perumahan dan permukiman adalah pemenuhan kebutuhan perkotaan diwujudkan melalui pembangunan perumahan dan kawasan permukiman skala besar yang terencana secara menyeluruh dan terpadu dengan pelaksanaan yang bertahap sesuai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Pembangunan perumahan dan kawasan permukiman tersebut ditunjukkan untuk menciptakan kawasan permukiman dan mengintegrasikan secara terpadu dan meningkatkan kualitas lingkungan, yang dihubungkan oleh jaringan transportasi sesuai dengan kebutuhan dengan kawasan lain yang memberikan berbagai pelayanan dan kesempatan kerja. Pembangunan perumahan dan permukiman diselenggarakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah berfungsi sebagai lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan yang terencana, menyeluruh, terpadu, dan berkelanjutan.¹⁴

Dalam penyelenggaraan pembangunan perumahan ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian yaitu:

Pertama, kriteria pemilihan lokasi. Lokasi tanah harus bebas dari pencemaran air dan pencemaran lingkungan baik berasal dari sumber daya pembuatan atau sumber daya alam. Dapat menjamin tercapainya tingkat kualitas lingkungan hidup yang sehat bagi pembinaan individu dan masyarakat penghuni. Kondisi tanahnya bebas banjir dan memiliki kemiringan tanah 0% - 15%, sehingga dapat dibuat sistem saluran pembuangan

¹⁴*Ibid*, h. 12

air hujan (drainase) dan jaringan jalan setapak yang baik serta memiliki daya dukung yang cukup untuk memungkinkan dibangun perumahan. Terjamin adanya kepastian hukum bagi masyarakat penghuni terhadap tanah dan bangunan di atasnya yang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Kedua, Prasarana lingkungan. Untuk pembangunan lingkungan Kapling Siap Bangun harus disediakan prasarana lingkungan berupa jalan setapak dan saluran lingkungan yang berstandar sebagai berikut: a) Jalan Setapak Lebar badan jalan setapak maksimum 2 meter, lebar perkerasan 1,20 meter dengan konstruksi dari rabat beton 1 pc : 3 pasir : 5 koral, tebal 7 cm atau bahan lain yang setara. Di kiri kanan perkerasan dibuat bahu jalan masing-masing dengan lebar 0,4 meter untuk penempatan tiang-tiang listrik dan pipa-pipa saluran lingkungan. b) Saluran.

Saluran untuk pembuangan air hujan/limbah harus direncanakan sedemikian rupa sehingga lingkungan Kapling Siap Bangun yang ada bebas dari genangan air. Oleh karena itu saluran lingkungan dibuat konstruksi dengan $\frac{1}{2}$ buis beton diameter 20 cm dan pasangan batako atau yang setara dengan ukuran: Lebar atas : 30 cm, Lebar bawah : 20 cm, Tinggi minimal : 30 cm dan kemiringan : 0% - 15%.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa pemerintah telah berupaya semaksimal mungkin untuk memenuhi kebutuhan perumahan rakyat, melalui kebijakan pemberian fasilitas kredit Pemilikan Kapling Siap Bangun atau Kredit Pemilikan Rumah. Namun demikian sejalan dengan kebijakan tersebut, perlu dikaji dan dipertimbangkan sistem jaringan hukum untuk pengamanan kebijaksanaan tersebut. Karena sepanjang penelusuran yang sudah dilakukan, dalam peraturan perundang-undangan yang memuat tentang teknik pembangunan perumahan, belum dicantumkan ketentuan-

ketentuan yang memuat sanksi atau tindakan lainnya yang perlu dilakukan, bila pedoman tersebut tidak ditaati/dipenuhi oleh *Developer* atau pihak lainnya. Hal ini adalah sangat penting dalam hubungannya dengan adanya kepastian hukum; untuk pengaman dana yang disediakan oleh pemerintah; untuk melindungi kepentingan konsumen; untuk melindungi pelaksana pembangunan perumahan (*Developer*) dari perbuatan/tindakan yang tidak diinginkan.

Kawasan permukiman dan lingkungan perumahan yang baik dilengkapi dengan prasarana lingkungan yang memadai, yaitu: *pertama*, Jalan. Terdiri atas jalan penghubung lingkungan perumahan. Perencanaan konstruksi jalan harus memperhitungkan keadaan tanah di mana jalan akan dibangun, kepadatan lalu lintas dan pemilihan bahan/material yang akan dipergunakan.

Pembuatan jalan lingkungan sebaiknya mengikuti bentuk lahan dan tidak merubah bentuk alami unsur alam yang menarik seperti bukit, kelompok pohon, petak arkeologi, kelompok batuan yang keluar dari tanah.

Kedua, Sumber air bersih. Penyediaan air bersih harus melalui system penyediaan air dari PDAM atau pengambilan air permukaan dari mata air/sungai. Bila persediaan air tanah, air permukaan dan sumber air sangat terbatas, maka harus dikembangkan kemungkinan penyediaan air bersih yang berasal dari air limpasan hujan, dengan pertimbangan perekayasa limpasan air hujan tersebut ditampung disuatu area/daerah tadah terkendali, dapat berupa kolam, ataupun *reservoir*. Air bersih yang berkualitas harus dilakukan penelitian sanitasi terlebih dahulu sebelum menentukan keputusan lokasi pengambilan air bersih.

Ketiga, Keran Kebakaran. Lingkungan perumahan harus dilengkapi keran kebakaran, keran tersebut ditempatkan pada

tempat yang mudah dilihat dan mudah digunakan oleh unit mobil pemadam kebakaran, dengan jarak 200 m untuk daerah perumahan. Apabila keran kebakaran tidak dimungkinkan, maka sebagai penggantinya harus dapat sumur-sumur kebakaran pada jarak yang disesuaikan dengan penempatan keran kebakaran.

Keempat, Sistem drainase. Saluran mengumpulkan air hujan dan air bawah tanah yang ada dilingkungan perumahan yang memiliki lebar sesuai kebutuhan/kondisi alam pastikan tidak mampet dan harus menyalurkan sesuai kemana akan dibuang.

Kelima, Pembuangan air kotor/tangki *septitank*. Adalah tempat pembuangan limbah cair rumah tangga dengan treatment tertutup. Jika pada tiap-tiap unit rumah tidak mungkin untuk dibuat tangki *septitank* maka diperlukan bak penampungan/kolam oksidasi dengan sistem pembuangan air limbah lingkungan, setelah melalui proses treatment (pemisahan antara limbah padat dan cair) baru dialirkan melalui bak resapan keperairan umum.

Keenam, Jaringan listrik. Di lingkungan pemukiman harus dilengkapi dengan jaringan listrik yang sumbernya dari Pembangkit Listrik Negara (PLN) atau listrik lingkungan.

Ketujuh, Pembuangan sampah. Setiap lingkungan perumahan dan pemukiman harus dilengkapi dengan sistem pembuangan sampah yang meliputi fasilitas pengumpulan sampah, pengangkutan sampah dan tempat pembuangan sampah berupa tempat penimbunan suniter pembakaran.

Kedelapan, Jalur hijau. Daerah (tempat, lapangan) ditanami rumput, pohon dan tanaman perindang di setiap jengkal tanah yang kosong dipergunakan sebagai unsur penghijauan dan atau daerah peresapan air hujan serta berfungsi menurunkan suhu, menyerap gas polutan, meredam

tingkat kebisingan, insulasi alami yang mendinginkan permukaan bangunan.

Dengan demikian, maka dalam menentukan lokasi pembangunan perumahan dan kawasan permukiman harus memenuhi kriteria atau persyaratan antara lain:

- a) Tersedianya lahan yang cukup bagi pembangunan lingkungan dan dilengkapi dengan prasarana lingkungan, utilitas umum dan fasilitas sosial.
- b) Bebas dari pencemaran air, pencemaran udara dan kebisingan, baik yang berasal dari sumber daya buatan atau dari sumber daya alam (gas beracun, sumber air beracun, dan sebagainya).
- c) Terjamin tercapainya tingkat kualitas lingkungan hidup yang sehat bagi pembinaan individu dan masyarakat penghuni.
- d) Kondisi tanahnya bebas banjir dan memiliki kemiringan tanah 0-15 %, sehingga dapat dibuat sistem saluran air hujan (drainase) yang baik serta memiliki daya dukung yang memungkinkan untuk dibangun perumahan.
- e) Adanya kepastian hukum bagi masyarakat penghuni terhadap tanah dan bangunan di atasnya yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu lokasinya harus strategis dan tidak terganggu oleh kegiatan lainnya; mempunyai akses terhadap pusat-pusat pelayanan, seperti pelayanan kesehatan, perdagangan, dan pendidikan; mempunyai fasilitas drainase, yang dapat mengalirkan air hujan dengan cepat dan tidak sampai menimbulkan genangan air; mempunyai fasilitas penyediaan air bersih, berupa jaringan distribusi yang siap untuk disalurkan ke masing-masing rumah; dilengkapi dengan fasilitas pembuangan air kotor, yang dapat dibuat dengan sistem individual yaitu tanki septik dan lapangan rembesan, ataupun tanki septik komunal; permukiman harus dilayani oleh fasilitas pembuangan sampah secara teratur agar lingkungan permukiman tetap nyaman; dilengkapi dengan fasilitas umum, seperti taman bermain untuk anak, lapangan atau taman, tempat beribadah, pendidikan dan kesehatan

sesuai dengan skala besarnya permukiman tersebut; dan dilayani oleh jaringan listrik dan telepon.¹⁵

4. Faktor-Faktor Geografis dan Lingkungan Permukiman

Faktor-faktor geografis. Kondisi geografis penting untuk diperhatikan oleh setiap pembangunan perumahan dan kawasan permukiman karena kondisi geografis tersebut akan memberikan petunjuk kepada pelaksana pembangunan mengenai keadaan alam dimana perumahan atau kawasan permukiman tersebut hendak dibangun, yaitu sebagai berikut:

Pertama, Tanah. Kondisi fisik tanah isi harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu tidak mengandung gas-gas beracun yang dapat mematikan, harus memungkinkan area-area permukiman yang tidak selalu tergenang banjir, dapat dilakukan pembangunan, memungkinkan sistem drainase dan saluran-saluran.

Kedua, Riwayat tanah, seperti a) kawasan permukiman yang dibangun di atas tanah bekas perkuburan memerlukan perhatian ekstra pada sistem persumurannya. Sumur-sumur dan sumber-sumber air di situ mesti digali ekstra dalam. b) Kawasan permukiman untuk membangun perumahan (apalagi bangunan bertingkat) di daerah rawa atau lahan yang sejak puluhan tahun sering tergenang banjir memerlukan ekstra perhitungan pada pembangunan pondasinya. c) Ketinggian dan relief tanah dan sudut kemiringannya yang akan sangat menentukan pola dan metode pelaksanaan pembangunan secara fisik.

Ketiga, Sumber-sumber air. Faktor faktor yang perlu diperhatikan pada kawasan permukiman, yaitu a. Keberadaan sumber air janganlah dirusak atau ditiadakan; b. Keberadaan

¹⁵Departemen Pekerjaan Umum RI. *Pedoman Teknik Pembangunan Perumahan Sederhana Tidak Bersusun*. Jakarta: Dirjen Ciptakarya.

sumber-sumber air di dekat bangunan (apalagi bangunan bertingkat) akan membahayakan dalam arti melemahkan pondasi bangunan, mengingat kondisi tanah yang lebih lunak; Ada tidaknya pengaruh sumber-sumber air tersebut secara langsung dengan sungai-sungai, atau danau-danau atau sumber-sumber mineral yang sangat diperlukan oleh masyarakat untuk sumber-sumber air minum; air pencucian; air untuk irigasi atau pengairan sawah-sawah; air untuk peternakan; air sumber energi pelistrikan; air untuk perkebunan-perkebunan; air untuk keperluan industri, dan sumber-sumber air untuk keperluan lainnya. Sumber air tersebut tidak mengandung sumber-sumber kimia organik/anorganik asam yang kuat berasal dari pabrik.

Keempat, Gempa bumi. Gempa bumi pada dasarnya ada 3 (tiga) yaitu gempa bumi tektonik, disebabkan oleh pergeseran lapisan tanah; gempa bumi vulkanik, disebabkan erupsi atau letusan gunung api; dan gempa bumi tanah runtuh, disebabkan kelongsoran tanah yang terjadi karena erosi atau pengikisan tanah oleh air secara lambat laun. Daerah-daerah yang “rawan gempa” selaras dengan kondisi fisik-geografis dan macamnya gempa bumi, misalnya : 1). Daerah pegunungan, terutama bila daerah tersebut dikelilingi oleh gunung-gunung api yang “masih aktif” rawan terjadi gempa vulkanik. 2) Daerah “dislokasi” lapisan kulit bumi sehingga rawan terjadi gempa bumi tektonik bahkan daerah tertentu yang tanahnya bersifat tektonis atau “labil” rawan terjadi gempa bumi tektonik, meski “hypocentrum” atau sumber gempanya terletak jauh di dasar laut bahkan samudera. 3) Daerah “Epicentrum” yakni wilayah tegak lurus di atas “Hypocentrum” (sumber gempa) yang kedalamannya ratusan kilometer dalam kulit bumi, hal ini dapat diperhitungkan dengan meneliti derajat frekuensi di Kantor Dinas Pengawasan Gempa Bumi dari terjadinya gempa

bumi menurut macam-macamnya di daerah dalam selang waktu relatif lama. Tinggi-rendahnya skala richter guncangan gempa secara pukul-rata yang selama ini terjadi (terutama gempa bumi tektonik).

Kelima, Adanya laut atau samudera serta danau atau telaga. Kawasan permukiman dalam melaksanakan pembangunan perumahan perlu diperhitungkan tidak dekat dengan laut dan samudera sebagaimana umumnya pasti mengandung salinitas atau kadar garam yang tinggi sehingga tidak akan banyak bermanfaat.

Keenam. Gletser. Gletser yaitu sungai-sungai es yang mengalir perlahan-lahan tetapi terjangan arus sungai es itu sangat kuat. Kawasan permukiman mesti jauh dari “gletsher” dan perlu dibangun tanggul gletsher ke arah lokasi bangunan yang akan didirikan untuk mencegah terjadinya erosi supaya tidak menimbulkan gangguan terhadap pondasi pada bangunan.

Ketujuh, Geiser. Geiser yaitu sumber air panas yang sewaktu-waktu dapat memancar dan cocok untuk bangunan sarana darmawisata misalnya gedung hotel, pemandian umum, atau sarana pengobatan misalnya rumah sakit, klinik dan sejenisnya.

Kedelapan, Sungai-sungai dan “*meander*”. “*Meander*”, yaitu sungai yang berkelok-kelok. Kawasan permukiman tersebut hendak jauh dari “*meander*” di mana rawan terjadi erosi karena terjangan arusnya, apalagi sungai yang arusnya cukup deras. Untuk mengamankan bangunan pondasi setempat, maka di setiap belokan sungai perlu dibuat tanggul-tanggul batu yang tebal dan kuat.

Kesembilan, Iklim setempat. Iklim setempat dan daerah bayang-bayang hujan perlu diperhatikan pada kawasan permukiman ialah didasarkan atas pertimbangan karena a) Bangunan perumahan di daerah beriklim tropis/tropika yang

tidak direncanakan menggunakan penyejuk udara (AC) harus berlangit-langit agak tinggi, tinggi lantai ke atap plafon minimal 3 meter bila beriklim tropis. B) Berbeda halnya dengan bangunan di daerah-daerah subtropis, seperti iklim kutub. Langit-langit diperendah agar bisa menimbulkan kehangatan. c). Daerah bayang-bayang hujan, ialah daerah yang dilalui angin yang panas dan kering serta tidak mengandung uap air. Hal ini karena daerah bayang-bayang hujan terletak bersebrangan gunung dengan/dari laut, sehingga air laut yang mengandung uap air terhalang gunung tersebut dan hujan pegunungan hanya terjadi di situ saja. Sehingga tidak disarankan membangun perumahan pada kawasan bayangan hujan, adapun angin kering umumnya bertiup di daerah bayangan hujan ialah angin dahsyat bagaikan angin ribut yang dapat merusak tanaman dan bangunan yang tidak kuat konstruksinya.

Kesepuluh, Gunung berapi. Tidak membangun pada kawasan dekat dengan gunung berapi, yang harus diperhatikan sebagai berikut a) adanya sumber gas, yaitu *Solfatar*, yaitu sumber gas belerang; *Mofet*, yaitu sumber gas asam; *Fumoral*, yaitu sumber uap air, sumber gas yang berbahaya bagi pernafasan; b) Dapat menimbulkan gempa bumi lokal untuk kenyamanan hunian; c) Sumber air panas; d) Geiser/sumber-sumber air panas yang sewaktu-waktu memancar keluar.

Kesebelas, Basin/Bekken. Basin/bekken ialah suatu dataran rendah yang dikelilingi oleh “lingkaran” pegunungan atau perbukitan. Perlu di perhatikan kawasan permukiman basin/bekken dalam pembangunan perumahan dalam hal a) Derajat kemiringan kawasan permukiman 0% - 15% di mana perumahan akan dibangun; b) Sumber-sumber air dan daerah-daerah resapan air perlu dibebaskan dari pembangunan, dan c)

Kondisi tanah yang mesti diantisipasi dari segala kemungkinan kelongsoran.

Keduabelas, Sumber Tambang. Bila seandainya di sekitar kawasan yang hendak akan dibangun perumahan terdapat sumber-sumber tambang maka pembangunan tersebut harus dibatalkan mengingat lokasi yang tidak tepat dan sangat beresiko tinggi bila diperuntukkan bagi permukiman. Prinsip hukum ini juga dapat dibuktikan melalui Pasal 33 UUD 1945 yang menegaskan bahwa sumber-sumber kekayaan alam ditujukan secara utama untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Ketigabelas, Hutan atau Perhutanan. Hutan-hutan atau perhutanan merupakan salah satu corak dari alam vegetasi serta flora dan habitat fauna suatu daerah. Oleh karena itu, kawasan hutan tidak baik dilakukan pembangunan perumahan agar tidak merusak struktur alam vegetasi flora dan habitat fauna tersebut. Apalagi bila kawasan tersebut sudah jelas-jelas dinyatakan sebagai daerah cagar alam atau suaka margasatwa, maka berarti sama sekali tertutup untuk segala macam pembangunan selain tentunya hanya pembangunan fasilitas penjaganya semata-mata.¹⁶

5. Tinjauan Tentang Rencana sebagai Instrumen Pemerintahan

Makna kamus kata “rencana adalah rancangan, buram (rangka sesuatu yang akan dikerjakan, juga berarti konsep, naskah.”¹⁷ “Rencana” merupakan keseluruhan tindakan yang saling berkaitan dari tata usaha negara yang mengupayakan terlaksananya keadaan tertentu yang tertib (teratur). Dalam hal ini hanya rencana-rencana yang berkekuatan hukum yang memiliki arti bagi hukum administrasi.

¹⁶Guswandi. 2008. *Lingkungan Permukiman*. Bandung: PUSKIM, h 40.

¹⁷Depdikbud RI. *Op. Cit*, h. 832

Suatu rencana menunjukkan suatu kebijaksanaan apa yang akan dijalankan oleh tata usaha negara pada suatu lapangan tertentu. Rencana semacam ini bisa dikaitkan dengan sistem perizinan. Misalnya rencana pembangunan. Permohonan izin bangunan harus ditolak manakala hal ini bertentangan dengan rencana peruntukannya. Rencana adalah keputusan tata usaha negara yang memuat pengaturan yang bersifat umum dan tidak sebagai keputusan (*beschikking*).

Di negara mana pun peranan rencana sangat penting dalam pelaksanaan pemerintahan. Rencana pelaksanaan pembangunan dan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pejabat TUN, berkait satu sama lainnya yang berakibat kepada keuangan. Oleh sebab itu maka perlu dibuat rencana yang saling berkait dan sinkron tidak tumpang tindih, agar efisien dalam bidang pembiayaan.

Rencana harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik, umpamanya dapat memperlihatkan secara jelas, hak dan kewajiban yang timbul, sehingga asas hukumnya adalah sebelum pemerintah/administrasi negara menetapkan suatu rencana secara definitif (misalnya rencana tata kota) warga yang akan terkena rencana tersebut wajib diajak berunding atau didengar pendapatnya. Hal inilah konsekuensi asas *legitimitas*, *yuridikitas*, *legalitas* dan *moralitas*.

De Haan dan Fernhout membedakan tiga macam rencana, yaitu:

- 1) Rencana informatif, merupakan kumpulan prognosa yang akan terjadi pada tahun mendatang, tidak membawa akibat hukum apapun bagi warga;
- 2) Rencana indikatif, merupakan kumpulan niat. Rencana kebijaksanaan seperti nota perencanaan pendidikan tinggi. Tidak membawa akibat hukum secara langsung, tetapi merupakan kerangka kebijaksanaan untuk tindakan hukum atau materiil oleh pemerintah. Kebijakan perizinan dapat dilihat dalam rencana peruntukan suatu daerah tertentu;

- 3) Rencana normatif, mengandung norma hukum yang mengikat bagi warga dan pemerintah. Contohnya Rencana Tata Kota, rencana pemberian subsidi, Rencana pembebasan tanah.

Di Indonesia, perencanaan sangat berperan dalam pelaksanaan pemerintahan. Berbagai usaha pembangunan dan kebijaksanaan yang diambil oleh badan administrasi negara berkait satu sama lain serta memiliki konsekuensi keuangan yang saling berpengaruh. Oleh karena itu, perlu dibuat rencana yang saling berkait secara sinkron, tidak tumpang tindih, dan efisien dalam pembiayaan. Pada umumnya rencana pembangunan yang dibuat oleh Badan Administrasi Negara berdasarkan pada besarnya porsi belanja dan subsidi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bagi kegiatan tiap sektor/sub-sektor departemen/non-departemen, sedangkan di daerah berdasarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman, tidak dapat dipisahkan dari konsep rencana RTRW kabupaten. Berdasarkan literatur, diketahui bahwa selama ini model RTRW (rencana tata guna tanah) diterapkan di Indonesia meliputi model tertutup (*zoning*), model terbuka dan model campuran.

1) Model tertutup (*zoning*).

Konsepsi model tertutup (*zoning*) ialah membagi tanah yang berada dalam suatu wilayah tertentu ke dalam beberapa zona penggunaan atas dasar kepentingan, kegiatan atau usaha yang akan dilakukan. Antara penggunaan tanah untuk suatu kegiatan dengan kegiatan lainnya dibatasi garis pemisah yang tegas. Zona permukiman terpisah dari zona perdagangan, zona industri, zona pendidikan, zona perkantoran, zona pertanian,

dan zona kehutanan. Masing-masing zona terpisah secara tegas satu dan lainnya.

Pembagian tanah ke dalam beberapa zona penggunaan itu tidak didasarkan pada fakta atau data tertentu di lapangan, seperti data kemampuan fisik tanah, data sosial ekonomi penduduk dan sebagainya. Pemisahan secara tegas bahkan mutlak dalam model tertutup (*zoning*), disebabkan oleh prinsip tertentu yang mendasari model ini, yaitu pertama, bahwa rencana tata guna tanah merupakan kegiatan yang berdiri sendiri. Konsekuensi para perencana tata guna tanah mendikte kegiatan di bidang lainnya, khususnya kegiatan di bidang ekonomi.

Dengan demikian perencanaan di bidang ekonomi harus menyesuaikan dengan rencana tata guna tanah yang dimuat dalam suatu peta penggunaan tanah. Peta penggunaan tanah berisi pembagian satu wilayah ke dalam beberapa zona penggunaan. Kegiatan di bidang ekonomi dapat dilaksanakan dengan mempedomani peta penggunaan tanah yang sudah ditetapkan. Misalnya sektor industri harus dilaksanakan dalam zona industri dan sebagainya.

Terciptanya peta penggunaan tanah merupakan tujuan dari rencana penggunaan tanah. Apabila peta penggunaan tanah sudah dibuat, maka proses dari perencanaan tata guna tanah sudah selesai. Kegiatan selanjutnya mengisi zona yang sudah ditetapkan itu bukan tanggungjawab para perencana penggunaan tanah, melainkan menjadi tugas dari para perencana di bidang ekonomi.

Kelemahan model tertutup (*zoning*) ini adalah jika satu zona penuh maka sulit mencari wilayah penampungan. Perkembangan wilayah pun akan berlangsung secara tidak merata, sebagai konsekuensi pemisahan tegas penggunaan tanah bagi satu kegiatan dan kegiatan lainnya. Pada suatu saat

suatu zona akan mengalami tingkat kepadatan yang tinggi. Ini berarti kegiatan yang hendak dilaksanakan sudah tidak seimbang lagi dengan luas tanah yang tersedia dalam zona bersangkutan. Dalam keadaan demikian, hukum penawaran dan permintaan akan berlaku, yaitu luas tanah yang terbatas dan permintaan yang terus meningkat, akan mengakibatkan naiknya harga tanah secara terus menerus.

Akan tetapi konsepsi model tertutup (*zoning*) juga mempunyai keunggulan tertentu, antara lain, dengan model ini tugas perencana penggunaan tanah cukup sederhana. Berbekal data luas wilayah para perencana sudah dapat membuat peta penggunaan tanah. Model tertutup dapat menjamin kepastian hukum terhadap hak atas tanah warga masyarakat. Sebab apabila seorang mempunyai hak atas tanah di dalam suatu zona tertentu dan sudah sesuai dengan zona penggunannya, maka pemilik bersangkutan mendapat perlindungan hukum yang kuat.

2) Model Terbuka

Penamaan model terbuka ini diberikan oleh Horasman Sitanggang.¹⁸ Selain itu ide model terbuka ini banyak pula dikemukakan oleh pejabat di lingkungan Direktorat Tata Guna Tanah Ditjen Agraria, Departemen Dalam Negeri. R.M.Sudikno Mertokusumo menyatakan, bahwa istilah “terbuka” mempunyai arti bahwa ruang atas tanah dalam suatu wilayah tertentu tidak dibagi dalam zona penggunaan sebagaimana dalam model tertutup. Model terbuka menitikberatkan pada usaha mencari lokasi yang sesuai bagi suatu kegiatan pembangunan yang akan dilakukan oleh pemerintah atau swasta. Untuk memperoleh lokasi yang sesuai, maka harus memperhatikan faktor data kemampuan fisik tanah, keadaan sosial ekonomi masyarakat

¹⁸Harian Kompas, 12 Januari 1982

dan lingkungan hidup. Prinsip yang digunakan dalam model terbuka dalam merencanakan penggunaan tanah meliputi:¹⁹

Pertama, bahwa rencana penggunaan tanah tidak menggariskan kegiatan yang harus diletakkan, tetapi meletakkan kegiatan yang telah digariskan. Maksudnya kegiatan merencanakan penggunaan tanah bukan kegiatan yang berdiri sendiri, akan tetapi merupakan kegiatan lanjutan dari kegiatan di bidang lain, terutama bidang ekonomi. Jadi rencana penggunaan tanah baru ada apabila rencana pembangunan, khususnya pembangunan bidang ekonomi sudah ditetapkan. Para perencana pembangunan (ekonomi) dapat disebut sebagai pencipta kegiatan dan para perencana penggunaan tanah dapat disebut sebagai peletak kegiatan. Peletak kegiatan harus meletakkan setiap kegiatan pembangunan di lokasi tanah yang sesuai dengan jenis kegiatannya, sehingga memenuhi asas optimal dan lestari.

Kedua, tersedianya peta penggunaan tanah bukan merupakan suatu tujuan. Peta penggunaan tanah menurut model ini hanya berfungsi sebagai sarana untuk mencapai tujuan pembangunan secara keseluruhan yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Ketiga, bahwa tanah itu sendiri tidak dapat memberikan satu “manfaat langsung” bagi manusia. Justru kegiatan yang ada di atas tanah itulah yang memberikan manfaat dan kemakmuran. Oleh karena itu kegiatan merencanakan penggunaan tanah tidak bisa lepas dari kegiatan pembangunan secara keseluruhan.

Berdasarkan prinsip itu, jelas bahwa kegiatan penatagunaan tanah merupakan salah satu bagian dari pembangunan nasional. Namun demikian rencana tataguna

¹⁹R.M. Sudikno Mertokusumo. *Op. Cit.* h.6.15-6.18

tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting, karena tanpa adanya rencana tataguna tanah, maka kegiatan pembangunan akan semrawut dan tidak teratur, akhirnya perkembangan pembangunan itu sendiri akan terganggu.

Kelemahan model ini adalah karena tanah di Indonesia sudah dikuasai dengan sesuatu hak atas tanah tertentu, maka setiap kegiatan pembangunan akan mengancam hak atas tanah warga masyarakat. Dengan demikian hak atas tanah warga masyarakat kurang mendapat jaminan perlindungan hukum. Untuk mengatasi kelemahan ini, hendaknya proses pencabutan hak atas tanahnya dilakukan sesuai dengan peraturan yang berlaku, dengan memberikan kompensasi ganti kerugian yang layak.

6. Tinjauan Tentang Kawasan Permukiman

Batasan “kawasan” dalam rumusan Kamus Tata Ruang, adalah “Wilayah dengan fungsi utama lindung atau budidaya; ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek fungsional serta memiliki ciri tertentu (spesifik/khusus). Kawasan merupakan daerah yang secara geografis dapat sangat luas atau terbatas, misalnya kawasan hutan yang luas dan kawasan perumahan yang terbatas.”²⁰

Secara naratif “Kawasan adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek fungsional serta memiliki ciri tertentu/sfesisik/khusus. Sebagai kesatuan geografis, dalam suatu kawasan terdapat beberapa pusat (ada yang besar dan kecil), pusat-pusat tersebut mempunyai wilayah pengaruh, antara pusat yang satu dengan pusat yang lain serta

²⁰Departemen Pekerjaan Umum dan Ikatan Ahli Perencanaan Indonesia. *Op.Cit.*

antara suatu pusat dengan wilayah pengaruhnya dihubungkan oleh jaringan transportasi (prasarana jalan).”²¹

Pendekatan kawasan merupakan pendekatan pembangunan wilayah dengan lingkup yang lebih kecil menjadikan wilayah kesatuan geografis dengan penekanan fungsi tertentu, dalam hukum penataan ruang fungsi tertentu tersebut dibedakan menjadi kawasan dengan fungsi utama lindung, sehingga dikenal terminologi kawasan lindung, dan kawasan dengan fungsi utama budidaya, sehingga dikenal terminologi kawasan budidaya.

Setiap kawasan utama dikembangkan dengan menetapkan fungsi tertentu, antara lain dalam kawasan utama lindung, ditetapkan fungsi tertentu secara spesifik meliputi kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, kawasan resapan air, sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau atau waduk, kawasan sekitar mata air, kawasan suaka alam, kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya, kawasan kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, taman hutan raya, taman wisata alam, kawasan cagar budaya, dalam kawasan budidaya, ditetapkan fungsi tertentu an kawasan rawan bencana alam.

Selanjutnya, dalam kawasan budidaya ditetapkan fungsi tertentu secara spesifik meliputi kawasan budidaya yang ditetapkan berdasarkan aspek kegiatan yang bersifat budidaya, meliputi kawasan peruntukan hutan produksi, kawasan peruntukan hutan rakyat, kawasan peruntukan pertanian, kawasan peruntukan perikanan, kawasan peruntukan pertambangan, kawasan peruntukan industri, kawasan peruntukan pariwisata, kawasan peruntukan permukiman dan/atau perurntukan lainnya.

²¹Rahardjo Adisasmita, *Op.Cit*, h. 46

Di samping itu, terdapat pula kawasan budidaya yang secara fungsional saling memiliki keterkaitan saling mendukung bagi kemajuan kawasan bersangkutan, yang dikenal dengan nama kawasan metropolitan, dan kawasan megapolitan. Dalam kawasan budidaya juga dikembangkan fungsi tertentu sebagai kawasan andalan, dan kawasan strategis.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka konsep kawasan berkaitan dengan fungsi tertentu dan pencapaian sasaran hasil produksi yang tinggi, sedangkan konsep tata ruang dikaitkan dengan pemilihan lokasi yang tepat. Hasil produksi yang tinggi dan pemilihan lokasi yang tepat mempunyai konotasi pencapaian efisiensi dan efektivitas. Jadi konsep kawasan dan tata ruang ekonomi, keduanya merupakan konsep pembangunan yang berorientasi pada pencapaian efisiensi dan efektivitas.

7. Pengadaan Tanah Perumahan dan Permukiman

Penyediaan tanah untuk pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman dapat dilakukan melalui:

- a. pemberian hak atas tanah terhadap tanah yang langsung dikuasai Negara;
- b. konsolidasi tanah oleh pemilik tanah;
- c. peralihan atau pelepasan hak atas tanah oleh pemilik tanah;
- d. pemanfaatan dan pemindahtanganan tanah barang milik negara atau milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar; dan/atau
- f. pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tanah yang langsung dikuasai oleh negara yang digunakan untuk pembangunan rumah, perumahan, dan/atau kawasan permukiman diserahkan melalui pemberian hak atas

tanah kepada setiap orang yang melakukan pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman. Pemberian hak atas tanah tersebut didasarkan pada keputusan gubernur atau bupati/walikota tentang penetapan lokasi atau izin lokasi.

Dalam hal tanah yang langsung dikuasai negara terdapat garapan masyarakat, hak atas tanah diberikan setelah pelaku pembangunan perumahan dan permukiman selaku pemohon hak atas tanah menyelesaikan ganti rugi atas seluruh garapan masyarakat berdasarkan kesepakatan. Dalam hal tidak ada kesepakatan tentang ganti rugi, penyelesaiannya dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Konsolidasi tanah dapat dilakukan di atas tanah milik pemegang hak atas tanah dan/atau di atas tanah negara yang digarap oleh masyarakat. Konsolidasi tanah dilaksanakan berdasarkan kesepakatan: a) antarpemegang hak atas tanah; b) antarpenggarap tanah negara; atau c) antara penggarap tanah negara dan pemegang hak atas tanah. Konsolidasi tanah dapat dilaksanakan apabila paling sedikit 60% (enam puluh persen) dari pemilik tanah yang luas tanahnya meliputi paling sedikit 60% (enam puluh persen) dari luas seluruh areal tanah yang akan dikonsolidasi menyatakan persetujuannya. Kesepakatan paling sedikit 60% (enam puluh persen) sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mengurangi hak masyarakat sebesar 40% (empat puluh persen) untuk mendapatkan aksesibilitas.

Konsolidasi tanah dapat dilaksanakan bagi pembangunan rumah tunggal, rumah deret, atau rumah susun. Penetapan lokasi konsolidasi tanah dilakukan oleh bupati/walikota. Lokasi konsolidasi tanah yang sudah ditetapkan tidak memerlukan izin lokasi.

Dalam pembangunan rumah umum dan rumah swadaya yang didirikan di atas tanah hasil konsolidasi, Pemerintah wajib memberikan kemudahan berupa: a) sertifikasi hak atas tanah;

b) penetapan lokasi; c) desain konsolidasi; dan d) pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum.

Sertifikasi terhadap pemilik tanah hasil konsolidasi tidak dikenai bea perolehan hak atas tanah dan bangunan. Sertifikasi terhadap penggarap tanah negara hasil konsolidasi dikenai bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Konsolidasi tanah dapat dilaksanakan melalui kerja sama dengan badan hukum, yang dilakukan berdasarkan perjanjian tertulis antara penggarap tanah negara dan/atau pemegang hak atas tanah dan badan hukum dengan prinsip kesetaraan yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang.

B. Praktik Empiris

Kondisi kekinian dan kecenderungan pertumbuhan perumahan di Kabupaten Lebong, dapat dikelompokkan ke dalam 2 jenis permukiman, yakni permukiman yang teratur dan tidak teratur, serta dihadapkan pada isue prasarana wilayah keciptakaryaan, antara lain:

- 1) masih tingginya pembangunan rumah yang tidak memiliki IMB;
- 2) penambahan perumahan dan kawasan permukiman belum memiliki prasarana dan sarana dasar yang terpadu;
- 3) belum optimalnya pengembangan sistem perumahan dan permukiman yang layak, dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur bagi masyarakat baik di perkotaan maupun perdesaan;
- 4) belum optimalnya peningkatan penyediaan infrastruktur air minum, air imbah, dan persampahan;
- 5) masih minimnya pengembangan kawasan pusat pertumbuhan; dan
- 6) belum tertatanya dengan baik bangunan dan lingkungan pada kawasan permukiman.²²

Di samping terdapatnya isue-isue bidang keciptakaryaan, Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong dihadapkan pula pada

²²Perubahan RPJMD Kabupaten Lebong Tahun 2016-2021, h .1

masalah rumah tangga tanpa sanitasi, di mana proporsi rumah tangga tanpa sanitasi yang layak berfluktuasi dari waktu ke waktu, namun kecenderungannya terus menurun. Penurunan drastis terjadi pada tahun 2013 sampai menyentuh level 25,16% di mana pada tahun 2012 sempat menyentuh level 41,84%. Hal ini menunjukkan bahwa semakin banyak rumah tangga tanpa sanitasi yang layak di Kabupaten Lebong pada tahun 2014. Dari data di atas terdapat 412 rumah tangga yang menggunakan jamban tanksi/SPAL, sedangkan 1.808 rumah tangga menggunakan jamban lubang tanah yang kurang memenuhi syarat kesehatan. Hal ini berdampak pada kesehatan keluarga dan polusi lingkungan. Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Lebong mengambil tindakan intervensi untuk mengatasi hal tersebut antara lain melalui program sanitasi bagi rakyat kecil.²³

Pemerintah Kabupaten Lebong dihadapkan pula pada masalah masih banyaknya rumah tidak layak huni, yang sampai tahun 2014 dari 29.140 rumah di Kabupaten Lebong masih terdapat 1.182 rumah tidak layak huni.²⁴

Pertumbuhan kawasan permukiman yang kurang memenuhi standar teknis keamanan, keselamatan dan kesehatan lingkungan di Kabupaten Lebong, dominan disebabkan oleh aktivitas pembangunan perumahan yang dilakukan oleh masyarakat yang berlangsung secara alami turun temurun. Praktek empiris yang ditemukan seperti banyaknya rumah hunian yang dibangun tanpa memperhitungkan potensi ancaman bencana alam, di mana bangunan rumah hunian didirikan di lereng bebukitan, terlalu dekat ke badan sungai dan sebagainya.

Memang berdasarkan ketinggian lahannya Kabupaten Lebong sebagian besar berada pada kemiringan lahan lebih dari 40% yang beada pada daerah-daerah dataran tinggi Kabupaten Lebong.

²³*Ibid*, h. 51

²⁴*Ibid*, h. 53

Berdasarkan pembagian kelas kemiringan lahan, kelas kemiringan tersebut mencirikan daerah tersebut berada pada kemiringan lahan pegunungan, sedangkan kemiringan lahan yang berada pada kelas kemiringan berbukit (15-40%) serta datar dan berombak (0-15%) relatif cukup kecil yang menempati daerah-daerah dataran sekitar lokasi permukiman dan sekitar sungai Ketahun dan Sebelat.²⁵ Dengan kondisi wilayah yang sebagian besar berbukit-bukit, mengakibatkan masyarakat sulit menemukan lokasi perumahan yang aman dari potensi bencana longsor. Gambar di bawah ini mencerminkan sebaran perumahan di kawasan permukiman pedesaan bahkan perkotaan Kabupaten Lebong yang didirikan di lereng-lereng tanah berbukitan.



Gambar 1: Kawasan Permukiman di Kecamatan Lebong Utara (Muara Aman)

Perumahan yang dibangun di atas lahan dengan kemiringan melebihi 45 derajat tentu rentan bencana longsor, sebagai fakta dapat dibuktikan dengan peristiwa bencana longsor tahun 2015 yang terjadi pada kawasan permukiman di desa-desa dalam Kecamatan Lebong Selatan dan Rimbo Pengadang, sebagaimana tergambar dalam foto-foto di bawah ini.

²⁵Pemda Kabupaten Lebong. *Op.cit*, h 16.



Gambar 2-4 : Longsor pada Kawasan Permukiman Perdesaan di Kecamatan Lebong Selatan dan Rimbo Pengadang

Perumahan kawasan perdesaan Kabupaten Lebong ditemukan juga memanjang mengikuti aliran sungai Ketahun, bahkan berada dalam radius ruang yang seharusnya dilarang.

Sesuai dengan ketentuan pemanfaatan ruang, bahwa sempadan kiri dan kanan sungai besar harus dipertahankan sebagai ruang penyangga badan sungai paling sedikit 50 meter.

Ditemukan juga praktik pembangunan rumah di desa-desa yang letaknya pada muara sungai Ketahun, seperti desa di Kecamatan Uram Jaya.

Mendasarkan praktik empiris yang ada, maka upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong menata dan mengendalikan laju pertumbuhan kawasan permukiman di Kabupaten Lebong untuk 20 tahun mendatang, untuk perumahan pada kawasan perkotaan yang merupakan kawasan padat penduduk, dilakukan efisiensi lahan dan revitalisasi fungsi, sehingga tercapai kualitas lingkungan yang baik, yang upaya perwujudannya ditempuh, baik dengan cara pendekatan *land consolidation*, *land acquisition* maupun pendekatan *infilldevelopment*.

Pada kawasan perdesaan, pengembangan permukiman diarahkan pada upaya pembangunan perumahan sederhana yang sehat dan murah sehingga terjangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah. Konsep dasar pembangunan perumahan perdesaan adalah membangun rumah secara mandiri di mana perumahan itu sendiri dilengkapi dengan ketersediaan sarana dan prasarananya yang memadai.

Pengembangan perumahan selain untuk memenuhi kebutuhan masyarakat juga sebagai upaya pengaturan penyebaran penduduk di Kabupaten Lebong sesuai dengan kemampuan daya dukung dan peruntukkannya. Perumusan rencana kawasan perumahan dan permukiman didasarkan oleh potensi fisik serta ketersediaan lahan yang ada, potensi-potensi perkembangan yang terjadi dan perkiraan-perkiraan kebutuhan yang telah diidentifikasi. Lokasi pengembangan perumahan dan kawasan permukiman di Kabupaten Lebong, yaitu lahan-lahan yang memenuhi syarat untuk perumahan, yang bertujuan mendorong

pengembangan perumahan pada kawasan yang berkembang cepat seperti kawasan perdagangan; perbaikan lingkungan permukiman pada lokasi perumahan yang kondisinya kurang baik/kumuh baik yang berada di perkotaan atau perdesaan; pengembangan perumahan baru yang bisa dilaksanakan oleh pengembang maupun pemerintah atau oleh masyarakat secara individu; pengawasan dan pengendalian pembangunan perumahan sesuai dengan arahan kepadatan penduduk, intensitas kepadatan bangunan serta rencana struktur dan pola ruang; pengendalian pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang memiliki potensi kegempaan. Pengembangan konstruksi bangunan gedung/rumah tahan gempa pada lokasi yang memiliki potensi kegempaan kawasan peruntukan permukiman perkotaan meliputi Kecamatan Pelabai, Lebong Atas, Lebong Utara, Amen, Lebong Tengah dan Lebong Selatan.²⁶

C. Kajian Terhadap Asas Dan Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

Penyusunan norma Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028 harus taat asas terhadap asas dan prinsip umum pembentukan peraturan perundang-undangan, baik aspek formal dalam pembentukannya maupun aspek substansial yang berkenaan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditentukan bahwa:

²⁶*Ibid*, h. 81-82

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Selanjutnya berkenaan dengan materi muatan ditentukan dalam Pasal 6 ayat (1) bahwa:

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Pasal 6 ayat (2) menentukan pula bahwa “Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.”

Dengan demikian analisis terhadap penentuan asas-asas ini harus memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian, dalam hal ini yaitu asas-asas yang relevan terhadap pembangunan perumahan dan kawasan permukiman, yaitu:

- a. Asas kesejahteraan, yaitu adalah memberikan landasan agar kebutuhan perumahan dan kawasan permukiman yang layak bagi masyarakat dapat terpenuhi sehingga

masyarakat mampu mengembangkan diri dan beradab, serta dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

- b. Asas keadilan dan pemerataan, yaitu memberikan landasan agar hasil pembangunan di bidang perumahan dan kawasan permukiman dapat dinikmati secara proporsional dan merata bagi seluruh rakyat.
- c. Asas kenasionalan, yaitu memberikan landasan agar hak kepemilikan tanah hanya berlaku untuk warga negara Indonesia, sedangkan hak menghuni dan menempati oleh orang asing hanya dimungkinkan dengan cara hak sewa atau hak pakai atas rumah.
- d. Asas keefisienan dan kemanfaatan, yaitu memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan memaksimalkan potensi yang dimiliki berupa sumber daya tanah, teknologi rancang bangun, dan industri bahan bangunan yang sehat untuk memberikan keuntungan dan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.
- e. Asas keterjangkauan dan kemudahan, yaitu memberikan landasan agar hasil pembangunan di bidang perumahan dan kawasan permukiman dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, serta mendorong terciptanya iklim kondusif dengan memberikan kemudahan bagi MBR agar setiap warga negara Indonesia mampu memenuhi kebutuhan dasar akan perumahan dan permukiman.
- f. Asas kemandirian dan kebersamaan, yaitu memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman bertumpu pada prakarsa, swadaya, dan peran masyarakat untuk turut serta mengupayakan pengadaan dan pemeliharaan terhadap aspek-aspek perumahan dan kawasan permukiman sehingga mampu membangkitkan kepercayaan, kemampuan, dan kekuatan sendiri, serta terciptanya kerja sama antara pemangku kepentingan di bidang perumahan dan kawasan permukiman.
- g. Asas kemitraan, yaitu memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan peran pelaku usaha dan masyarakat, dengan prinsip saling memerlukan, memercayai,

memperkuat, dan menguntungkan yang dilakukan, baik langsung maupun tidak langsung.

- h. Asas keserasian dan keseimbangan, yaitu memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungan, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah, serta memperhatikan dampak penting terhadap lingkungan.
- i. Asas keterpaduan, yaitu memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilaksanakan dengan memadukan kebijakan dalam perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pengendalian, baik intra- maupun antarinstitusi serta sektor terkait dalam kesatuan yang bulat dan utuh, saling menunjang, dan saling mengisi.
- j. Asas kesehatan, yaitu memberikan landasan agar pembangunan perumahan dan kawasan permukiman memenuhi standar rumah sehat, syarat kesehatan lingkungan, dan perilaku hidup sehat.
- k. Asas kelestarian dan keberlanjutan, yaitu memberikan landasan agar penyediaan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan memperhatikan kondisi lingkungan hidup, dan menyesuaikan dengan kebutuhan yang terus meningkat sejalan dengan laju kenaikan jumlah penduduk dan luas kawasan secara serasi dan seimbang untuk generasi sekarang dan generasi yang akan datang.
- l. Asas keselamatan, keamanan, ketertiban, dan keteraturan, yaitu memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman memperhatikan masalah keselamatan dan keamanan bangunan beserta infrastrukturnya, keselamatan dan keamanan lingkungan dari berbagai ancaman yang membahayakan penghuninya, ketertiban administrasi, dan keteraturan dalam pemanfaatan perumahan dan kawasan permukiman.

Di samping itu memperhatikan prinsip-prinsip kepastian hukum, yakni jaminan hukum bagi setiap orang untuk bertempat tinggal secara layak, baik yang bersifat milik maupun bukan milik

melalui cara sewa dan cara bukan sewa. Jaminan hukum antara lain meliputi kesesuaian peruntukan dalam tata ruang, legalitas tanah, perizinan, dan kondisi kelayakan rumah sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Prinsip “penataan dan pengembangan wilayah” yakni kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antardaerah, antara pusat dan daerah, antarsektor, dan antarpemangku kepentingan, sebagai bagian utama dari pengembangan perkotaan dan perdesaan yang dapat mengarahkan persebaran penduduk dan mengurangi ketidakseimbangan pembangunan antarwilayah serta ketidaksinambungan pemanfaatan ruang.

Prinsip “daya guna dan hasil guna sumber daya alam” bahwa kemampuan untuk meningkatkan segala potensi dan sumber daya alam tanpa mengganggu keseimbangan dan kelestarian fungsi lingkungan dalam rangka menjamin terwujudnya penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang berkualitas di lingkungan hunian perkotaan dan lingkungan hunian perdesaan.

Prinsip “memberdayakan para pemangku kepentingan” yakni upaya meningkatkan peran masyarakat dengan memobilisasi potensi dan sumber daya secara proporsional untuk mewujudkan perumahan dan kawasan permukiman yang madani. Para pemangku kepentingan antara lain meliputi masyarakat, swasta, lembaga keuangan, Pemerintah dan pemerintah daerah.

Prinsip “rumah yang layak huni dan terjangkau” bahwa rumah yang memenuhi persyaratan keselamatan bangunan dan kecukupan minimum luas bangunan serta kesehatan penghuninya, yang mampu dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, dan prinsip “lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan” yakni lingkungan yang memenuhi persyaratan tata ruang, kesesuaian hak atas tanah dan rumah, dan

tersedianya prasarana, sarana, dan utilitas umum yang memenuhi persyaratan baku mutu lingkungan.

D. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat

1. Kondisi Kekinian Praktik Penyelenggaraan Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong

Berdasarkan praktik penyelenggaraan di atas, maka masalah pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman Kabupaten Lebong, yang akan diatur dengan membentuk Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028, menjadi keharusan, bukan saja karena perintah Undang-Undang Perumahan dan Permukiman, melainkan atas kesadaran bahwa perumahan yang layak huni dan kawasan permukiman yang sehat menyangkut hak-hak asasi manusia untuk mendapatkan lingkungan permukiman yang memenuhi standar kesehatan lingkungan, maka pemerintah daerah bertanggungjawab mengarahkan sebuah rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman Kabupaten Lebong, sehingga terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan.

2. Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat dan Pemerintah Daerah

Permasalahan yang dihadapi masyarakat dan pemerintah daerah Kabupaten Lebong dalam menyelenggarakan pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman Kabupaten Lebong bersumber dari kondisi geografis ruang wilayah, dan keterbatasan areal penggunaan lain, disebabkan sebagian besar wilayah Kabupaten Lebong

merupakan kawasan hutan konservasi dan hutan lindung. Selain itu sebagian besar topografi wilayahnya berbukit-bukitan.

Luas wilayah Kabupaten Lebong menurut data dari BPS Tahun 2014 kurang lebih 1.665,27 km² atau 166.527 ha yang terdiri atas 12 Kecamatan. Di mana sebagian besar wilayah Kabupaten Lebong memiliki topografi bergunung-gunung yang membentang dari utara ke selatan, dan sebagian besar, juga merupakan kawasan hutan.

Tabel 1
Luas Kawasan Hutan Menurut Statusnya
di Kabupaten Lebong

Status Hutan (Forest Status)	Luas Kawasan (Total Area)	Persentase (Percentage)
Hutan Negara		
- TNKS	140.563,45	65,33
- Hutan Lindung	29.051,62	13,50
- Cagar Alam	3.022,15	1,41
Hutan Produksi	42.506,00	19,76
Jumlah/Total	215 143,22	100

Sumber : Badan Pusat Statistik Daerah Kab. Lebong Tahun 2015

Tabel 2
Luas Penggunaan Lahan di Kabupaten Lebong

Luas Areal (Total Area)	Penggunaan Lahan (Land Use)	Persentase (Percentage)
215.142,22	Kawasan Hutan	84,96
1.835,90	Pemukiman	0,73
27.201,30	Pertanian	10,74
1.774,23	Rawa	0,70
698,64	Sungai Danau	0,28
6.562,68	Lainnya	2,59
253.215,97	Jumlah/Total	100

Sumber : Badan Pusat Statistik Daerah Kab. Lebong Tahun 2015

Tabel 3
Luas Kawasan Hutan Menurut Status dan Kecamatan
di Kabupaten Lebong

Kecamatan (District)	Status Hutan (Forest Status)			
	TNKS	Hutan Lindung	Cagar Alam	Hutan Produksi
Rimbo Pengadang	4.216,34	3.136,46	-	-
Topos	20.000,54	-	-	-
Lebong Selatan	10.784,78	11.175,56	2.817,63	-
Bingin Kuning	5.665,93	1.057,00	-	-
Lebong sakti	3.411,47	-	-	-
Lebong Tengah	-	6.882,60	-	-
Amen	-	-	-	-
Uram Jaya	5.830,24	-	-	-
Lebong Utara	1.536,64	-	-	-
Pinang Belapis	57.816,39	-	-	-
Pelabai	-	661	204,52	-
Lebong Atas	-	1.232,00	-	-
Padang Bano	31.301,12	4.907	-	42.506
Jumlah/Total	140.563,45	29.051,62	3.022,15	42.506

Sumber : Badan Pusat Statistik Daerah Kab. Lebong Tahun 2015

Sebagian besar wilayah Kabupaten Lebong memiliki topografi hamparan yang bervariasi, mulai dari bukit-bukit sampai dengan pegunungan dan didominasi oleh pegunungan yang terbentang dari Utara ke Selatan serta terklarifikasi sebagai daerah bukit range pada ketinggian 500-1.000 dpl. Sebesar 58,80 persen wilayah Kabupaten Lebong berada pada ketinggian 50-1.000 m dpl, 33,44 persen berada pada 1.000-1.5000 m dpl, dan sisanya 0-500 m dpl.

Berdasarkan ketinggian lahannya Kabupaten Lebong sebagian besar berada pada kemiringan lahan lebih dari 40% yang berada pada daerah-daerah dataran tinggi Kabupaten Lebong. Berdasarkan pembagian kelas kemiringan lahan, kelas kemiringan tersebut mencirikan daerah tersebut berada pada kemiringan lahan pegunungan, sedangkan kemiringan lahan yang berada pada kelas kemiringan berbukit (15-40%) serta datar dan berombak (0-15%) relatif cukup kecil yang menempati daerah-daerah dataran sekitar lokasi permukiman dan sekitar sungai Ketahun dan Sebelat.²⁷

²⁷Pemda Kabupaten Lebong. *Op.cit*, h 16.

Kabupaten Lebong mempunyai kawasan-kawasan yang berpotensi terhadap bencana, yang disebabkan oleh alam dan bencana sosial yang timbul disebabkan perbuatan manusia sendiri. Kabupaten Lebong yang secara geografis berada di pegunungan dan berbukitan sangat rentan terhadap bencana alam, berupa banjir, longsor dan vulkanik aktif. Banjir disebabkan karena penduduk bermukim di sekitar kelokan sungai dan pinggir sungai dan akibat hujan yang terus menerus di daerah hulu sungai Ketahun, sehingga sungai Ketahun tidak mampu menampung debit air. Jika ini dibiarkan, dikhawatirkan terjadi peresapan yang cukup besar dan lama kelamaan akan memengaruhi kemantapan lerengnya.

Daerah rawan bencana banjir di Kabupaten Lebong, meliputi Kecamatan Rimbo Pengadang: desa Bandar Agung, Topos, Talang Donok, Suka Negeri dan Talang Ratu. Kecamatan Lebong Selatan: Desa Kota Donok, Karang Dapo, Pungguk Pedaro, Talang Kerinci, Pelabuhan Talang Leak, Talang Leak I dan Talang Leak II. Kecamatan Lebong Tengah: Desa Ujung Tanjung I, Ujung Tanjung II, Magelang Baru, Tanjung Bungo, Karang Anar, Semelako, Talang Sakti, Pagar Agung dan Taba Seberang. Kecamatan Lebong Utara: Desa Talang Bunut, Betangur, Garut, Embong Uram, Kota Agung, Limau, Lebong Donok dan Kampung Muara Aman.²⁸

Selain itu, Kabupaten Lebong memiliki beberapa kecamatan yang merupakan daerah rawan bencana longsor, meliputi Kecamatan Rimbo Pengadang: Desa Tik Kuto, Rimbo Pengadang, Talang Donok, Topos dan desa Suka Negeri. Kecamatan Lebong Selatan: Desa Talang Leak, Bungi, Talalang Ratu, Sukasari, Kota Donok, Mangkurajo dan Tes. Kecamatan Lebong Utara: Desa Sebelat Ulu, Ketenong, Tunggang, Muara Aman, Talang Bunut, Ladang Palembang, Lebong Tambang, Lokasari, Pasar Muara Aman,

²⁸*Ibid*, h. 19-20

Talang Ulu, Kampung Dalam dan Kampung Gandum. Kecamatan Lebong Atas: Desa Tanjung Agung dan Danau.²⁹

Potensi pengembangan wilayah Kabupaten Lebong meliputi *pertama*, Kawasan pertanian meliputi Kecamatan Lebong Utara, Kecamatan Uram Jaya, Kecamatan Amen, Kecamatan Lebong Sakti dan Kecamatan Bingin Kuning. *Kedua*, Kawasan perkebunan meliputi Kecamatan Rimbo Pengadang, Kecamatan Lebong Selatan dan Kecamatan Pinang Belapis.

Ketiga, Kawasan strategis dari sudut kepentingan pendayagunaan sumberdaya alam meliputi Kecamatan Lebong Selatan, Lebong Tengah, Kecamatan Topos, Kecamatan Rimbo Pengadang, Kecamatan Lebong Utara dan Kecamatan Pinang Belapis.

Kaitannya dengan penyusunan rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman Kabupaten Lebong, harus dipertimbangkan pula model rencana pemanfaatan ruangnya, mengingat ketersediaan tanah yang potensial untuk pembangunan dan pengembangan perumahan di setiap kecamatan tidak merata. Kecamatan tertentu memiliki ketersediaan tanah yang memadai, sebaliknya kecamatan lainnya dominan lahan pertanian pangan terutama sawah, yang apabila dipaksakan untuk pengembangan perumahan baru, berdampak pada alih fungsi sawah, yang secara tidak langsung dapat mengancam ketahanan pangan daerah.

Mencermati, data eksisting luas tanah pertanian pangan (sawah) Kabupaten Lebong sudah mengalami penyusutan, semula dalam Pasal 24 Perda RTRW Kabupaten Lebong 2012-2032 ditetapkan seluas *10.076 hektar*, sudah berkurang menjadi *9.605 hektar*.³⁰ Penyusutan luas tanah pertanian pangan (sawah) tersebut antara lain disebabkan peralihan fungsi dari pertanian ke

²⁹*Ibid*, h. 20

³⁰LKPJ Bupati Lebong Akhir Tahun Anggaran 2017, Tabel 1.13, hlm 26.

permukiman sebagai konsekuensi dari penambahan penduduk dan permukiman di Kota Muara Aman dan kota-kota kecamatan lain yang penduduknya telah padat dan membutuhkan pengembangan untuk permukiman dengan alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan terbangun.³¹ Dengan demikian, untuk mengendalikan laju alih fungsi yang mengancam makin menyusutnya luasan tanah pertanian pangan (sawah) di Kabupaten Lebong, perlu diantisipasi dengan membentuk Peraturan Daerah tentang rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman yang mengadopsi model tertutup atau terbuka disesuaikan dengan potensi ruang di setiap kecamatan.

E. Kajian Terhadap Implikasi Pengaturan Rencana Pembangunan Dan Pengembangan Perumahan Dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028 Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah.

Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028, akan memiliki implikasi, baik terhadap aspek kehidupan masyarakat, maupun terhadap aspek beban keuangan negara.

Terhadap aspek kehidupan masyarakat, sebagaimana disinggung pada praktek empiris, bahwa permukiman Kabupaten Lebong dikelompokkan ke dalam kawasan permukiman yang teratur dan tidak teratur, serta dihadapkan pada isue prasarana wilayah keciptakaryaan, antara lain masih tingginya pembangunan rumah yang tidak memiliki IMB, penambahan perumahan dan kawasan permukiman belum memiliki prasarana dan sarana dasar yang terpadu, belum optimalnya pengembangan sistem perumahan dan permukiman yang layak, dalam lingkungan yang sehat, aman,

³¹*Ibid*, h. 29

serasi dan teratur bagi masyarakat baik di perkotaan maupun perdesaan, belum optimalnya peningkatan penyediaan infrastruktur air minum, air imbah, dan persampahan, dan belum tertatanya dengan baik bangunan dan lingkungan pada kawasan permukiman.³²

Pertumbuhan kawasan permukiman yang kurang memenuhi standar teknis keamanan, keselamatan dan kesehatan lingkungan di Kabupaten Lebong, dominan disebabkan oleh aktivitas pembangunan perumahan yang dilakukan oleh masyarakat yang berlangsung secara alami turun temurun. Praktek empiris yang ditemukan seperti banyaknya rumah hunian yang dibangun tanpa memperhitungkan potensi ancaman bencana alam, di mana bangunan rumah hunian didirikan di lereng bebukitan, terlalu dekat ke badan sungai dan sebagainya. Oleh sebab itu, hadirnya suatu regulasi berupa Perda tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028 yang mengatur tentang perumahan dan permukiman perkotaan dan perdesaan di Kabupaten Lebong, merupakan suatu keniscayaan, karena akan berdampak sangat positif bagi kesejahteraan dalam arti kesehatan dan keselamatan masyarakat Kabupaten Lebong.

Peranan pemerintah daerah dalam menciptakan lingkungan permukiman yang bersih dari praktik pembangunan rumah tidak terencana menjadi sangat vital. Bentuk peraturan tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028 yang diikuti dengan pelaksanaannya yang tegas, menjadi kunci utama dalam mewujudkan Kabupaten Lebong sebagai kabupaten yang tertib bangunan perumahan dan kawasan permukiman.

³²Perubahan RPJMD Kabupaten Lebong Tahun 2016-2021, h .1

Di samping itu, tidak kalah pentingnya, peranan provider pembangunan perumahan dalam mempromosikan rumah sehat dan layak huni, baik sosialisasi di tingkat masyarakat, maupun advokasi pada tingkatan *decision maker*.

Aspek beban keuangan daerah, dengan sendirinya akan terbebani. Sebagaimana dimaklumi bersama, bahwa penerapan sistem baru, apalagi yang berkaitan dengan diberlakukannya suatu peraturan perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028 yang mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan pembinaan mulai dari perencanaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, dan pelibatan peran masyarakat, dipastikan akan memiliki dampak terhadap aspek beban keuangan daerah.

Namun, dalam hal ini, kewajiban penyelenggara daerah, khususnya lembaga legislatif dan eksekutif, harus berusaha semaksimal mungkin untuk mengatur kehidupan masyarakat, dalam rangka pencapaian masyarakat yang sehat, tertib, aman, dan damai, serta sejahtera.

Khusus terhadap pembentukan regulasi, aspek beban keuangan daerah yang dikeluarkan dari Anggaran Belanja Daerah (APBD), mulai dari pembuatan Naskah Akademik, perancangan Raperda tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028 yang melibatkan banyak pihak sebagai stakeholder.

Kemudian dilanjutkan dengan pembahasan antara para wakil rakyat di DPRD Kabupaten Lebong dengan Pemerintah daerah, yang tentunya memerlukan dana, pengusul sangat yakin bahwa beban keuangan daerah ini sangat tidak berarti dengan manfaat

yang akan diperoleh jika Rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028 ini, menjadi Peraturan Daerah dan mengikat seluruh warga masyarakat, di daerah Kabupaten Lebong, sehingga terwujudnya pola pembangunan perumahan dan kawasan permukiman terpadu di Kabupaten Lebong.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
TERKAIT DENGAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
LEBONG TENTANG RENCANA PEMBANGUNAN DAN
PENGEMBANGAN PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN
KABUPATEN LEBONG TAHUN 2018-2028

A. Evaluasi Terhadap Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan Terkait

Penyusunan peraturan perundang-undangan, haruslah memperhatikan prinsip-prinsip hukum umum yang berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang ada. Salah satu prinsip yang dikenal, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dijadikan sebagai landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau yang berada di bawahnya. Dengan mendasarkan pada prinsip tersebut maka materi muatan atau isi dari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan materi muatan atau isi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Prinsip dasar ini menjadi landasan bahwa dalam penyusunan rancangan peraturan daerah berkaitan dengan Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman . Oleh karenanya, perlu dilakukan identifikasi terlebih dahulu terhadap hukum positif (dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berada di atas Peraturan Daerah) yang mengatur tentang perumahan dan kawasan permukiman. Dengan adanya identifikasi yang demikian ini diharapkan dapat dilakukan upaya sinkronisasi secara penuh terhadap rancangan Peraturan Daerah yang disusun dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang mengatur baik secara langsung ataupun secara

tidak langsung dengan Peraturan Daerah tentang perumahan dan kawasan permukiman.

Berdasarkan identifikasi terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur baik secara langsung ataupun secara tidak langsung dengan Peraturan Daerah tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, sinkronisasi peraturan perundang-undangan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945

Pengaturan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang dapat diidentifikasi memiliki keterkaitan dengan pengaturan perumahan dan kawasan permukiman, yaitu ketentuan Pasal 28H ayat (1), yang menyatakan bahwa *“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”*.

2. Peraturan Perundang-undangan di Bawah UUD 1945

Pengaturan lebih lanjut berkaitan dengan kesehatan ini diatur menurut beberapa undang-undang, baik yang secara langsung maupun secara tidak langsung berkaitan dengan perumahan dan kawasan permukiman, yaitu:

2.1. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 65, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886)

Memiliki rumah merupakan bagian dari hak atas asasi manusia, khususnya hak atas kesejahteraan, sebagaimana diatur secara implisit dalam Pasal 36 yang berbunyi:

- (1) Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa, dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum.
- (2) Tidak boleh seorangpun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum.
- (3) Hak milik mempunyai fungsi sosial.

Pasal 37 berbunyi:

- (1) Pencabutan hak milik atas suatu benda demi kepentingan umum, hanya diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan segera serta pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Apabila sesuatu benda berdasarkan ketentuan hukum demi kepentingan umum harus dimusnahkan atau tidak diberdayakan baik untuk selamanya maupun untuk sementara waktu maka hal itu dilakukan dengan mengganti kerugian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kecuali ditentukan lain.

Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang HAM Terkait pula dengan pencabutan hak atas tanah yang dilakukan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan kawasan permukiman, yang tidak boleh dilakukan secara paksa.

2.2. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725)

Hukum Tata Ruang merupakan bidang hukum yang mengarahkan lokasi fisik kegiatan setelah mempertimbangkan faktor lingkungan hidup. Ketentuan Pasal 25 ayat (2) mengatur bahwa Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten harus memperhatikan:

- a. perkembangan permasalahan provinsi dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang kabupaten;
- b. upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi kabupaten;
- c. keselarasan aspirasi pembangunan kabupaten;
- d. daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- e. rencana pembangunan jangka panjang daerah;
- f. rencana tata ruang wilayah kabupaten yang berbatasan; dan
- g. rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten.

Materi teknis yang diatur dalam RTRW Kabupaten diatur dalam Pasal 26 yaitu sebagai berikut:

- a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten;
- b. rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten;
- c. rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten;
- d. penetapan kawasan strategis kabupaten;
- e. arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
- f. ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi pedoman untuk:

- (a) penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
- (b) penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
- (c) pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten;
- (d) mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antarsektor;
- (e) penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi; dan
- (f) penataan ruang kawasan strategis kabupaten (Pasal 26 ayat (2)).

Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan (Pasal 26 ayat (3)). Jangka waktu rencana tata ruang wilayah kabupaten adalah 20 (dua puluh) tahun (Pasal 26 ayat (4)). Rencana tata ruang wilayah kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun (Pasal 26 ayat (5)). Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara, wilayah provinsi, dan/atau wilayah kabupaten yang ditetapkan dengan Undang-Undang, rencana tata ruang wilayah kabupaten ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5

(lima) tahun (Pasal 26 ayat (6)). Rencana tata ruang wilayah kabupaten ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten (Pasal 26 ayat (7)).

Ketentuan RTRW Kabupaten memiliki keterkaitan dengan Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, antara lain ketentuan Pasal 83 ayat (2) bahwa Pengendalian perencanaan kawasan permukiman dilakukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah; selanjutnya Pasal 105 yang berbunyi:

- (1) Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab atas ketersediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan kawasan permukiman.
- (2) Ketersediaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk penetapannya di dalam rencana tata ruang wilayah merupakan tanggung jawab pemerintahan daerah.

2.3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup/UUPPLH (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059)

Dalam UUPPLH, bertujuan antara lain menjamin keselamatan, kesehatan dan kehidupan manusia; menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia. Dalam Pasal 19 ayat (1) ditentukan, Untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup dan keselamatan masyarakat, setiap perencanaan tata ruang wilayah wajib didasarkan pada KLHS. Dalam Pasal 65 ayat (1) menentukan “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia.” Dalam Pasal 66 ditentukan, “Setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata.”

2.4. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) Ketentuan Undang-Undang Kesehatan yang terkait dengan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman terdapat dalam bab kesehatan lingkungan, sebagaimana diatur dalam pasal-pasal di bawah ini:

Pasal 162 berbunyi:

Upaya kesehatan lingkungan ditujukan untuk mewujudkan kualitas lingkungan yang sehat, baik fisik, kimia, biologi, maupun sosial yang memungkinkan setiap orang mencapai derajat kesehatan yang setinggi-tingginya.

Pasal 163 berbunyi:

- (1) Pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat menjamin ketersediaan lingkungan yang sehat dan tidak mempunyai risiko buruk bagi kesehatan.
- (2) Lingkungan sehat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup lingkungan permukiman, tempat kerja, tempat rekreasi, serta tempat dan fasilitas umum.
- (3) Lingkungan sehat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bebas dari unsur-unsur yang menimbulkan gangguan kesehatan, antara lain:
 - a. limbah cair;
 - b. limbah padat;
 - c. limbah gas;
 - d. sampah yang tidak diproses sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan pemerintah;
 - e. binatang pembawa penyakit;
 - f. zat kimia yang berbahaya;
 - g. kebisingan yang melebihi ambang batas;
 - h. radiasi sinar pengion dan non pengion;
 - i. air yang tercemar;
 - j. udara yang tercemar; dan
 - k. makanan yang terkontaminasi.

Mengacu pada ketentuan pasal-pasal di atas menunjukkan bahwa realisasi tanggung jawab dari Pemerintah dan pemerintah daerah berkaitan dengan pengendalian pertumbuhan perumahan pada kawasan permukiman, antara lain dapat diwujudkan melalui

pengaturan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman secara berencana dan berkelanjutan.

2.5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188)

Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Permukiman menugaskan kepada pemerintah kabupaten dalam menyelenggarakan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman, untuk melaksanakan tugas-tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 15 yang berbunyi:

Pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan pembinaan mempunyai tugas:

- a. menyusun dan melaksanakan kebijakan dan strategi pada tingkat kabupaten/kota di bidang perumahan dan kawasan permukiman dengan berpedoman pada kebijakan dan strategi nasional dan provinsi;
- b. menyusun dan melaksanakan kebijakan daerah dengan berpedoman pada strategi nasional dan provinsi tentang pendayagunaan dan pemanfaatan hasil rekayasa teknologi di bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- c. menyusun rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;**
- d. menyelenggarakan fungsi operasionalisasi dan koordinasi terhadap pelaksanaan kebijakan kabupaten/kota dalam penyediaan rumah, perumahan, permukiman, lingkungan hunian, dan kawasan permukiman;
- e. melaksanakan pemanfaatan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta pemanfaatan industri bahan bangunan yang mengutamakan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal yang aman bagi kesehatan;
- f. melaksanakan pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan, kebijakan, strategi, serta program di bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- g. melaksanakan kebijakan dan strategi pada tingkat kabupaten/kota;
- h. melaksanakan peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;

- i. melaksanakan peningkatan kualitas perumahan dan permukiman;
- j. melaksanakan kebijakan dan strategi daerah provinsi dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dengan berpedoman pada kebijakan nasional;
- k. melaksanakan pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan kawasan permukiman;
- l. mengawasi pelaksanaan kebijakan dan strategi nasional dan provinsi di bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- m. mengalokasikan dana dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi MBR;
- n. memfasilitasi penyediaan perumahan dan permukiman bagi masyarakat, terutama bagi MBR;
- o. menetapkan lokasi Kasiba dan Lisiba; dan
- p. memberikan pendampingan bagi orang perseorangan yang melakukan pembangunan rumah swadaya.

Dalam melaksanakan tugas-tugasnya, pemerintah Kabupaten/Kota diberi serangkaian wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 18 yang berbunyi:

Pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan pembinaan mempunyai wewenang:

- a. menyusun dan menyediakan basis data perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- b. menyusun dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota bersama DPRD;**
- c. memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- d. melaksanakan sinkronisasi dan sosialisasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- e. mencadangkan atau menyediakan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman bagi MBR;
- f. menyediakan prasarana dan sarana pembangunan perumahan bagi MBR pada tingkat kabupaten/kota;
- g. memfasilitasi kerja sama pada tingkat kabupaten/kota antara pemerintah kabupaten/kota dan badan hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- h. menetapkan lokasi perumahan dan permukiman sebagai perumahan kumuh dan permukiman kumuh pada tingkat kabupaten/kota; dan

- i. memfasilitasi peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh pada tingkat kabupaten/kota.

Penyelenggaraan kawasan permukiman harus diselaraskan dengan RTRW kabupaten, sebagaimana diatur dalam pasal-pasal di bawah ini:

Pasal 56 berbunyi:

- (1) Penyelenggaraan kawasan permukiman dilakukan untuk mewujudkan wilayah yang berfungsi sebagai lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan yang terencana, menyeluruh, terpadu, dan berkelanjutan sesuai dengan rencana tata ruang.
- (2) Penyelenggaraan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk memenuhi hak warga negara atas tempat tinggal yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur serta menjamin kepastian bermukim.

Pasal 57 berbunyi:

Penyelenggaraan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 mencakup lingkungan hunian dan tempat kegiatan pendukung perikehidupan dan penghidupan di perkotaan dan di perdesaan.

Pasal 58 berbunyi:

- (1) Penyelenggaraan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 wajib dilaksanakan sesuai dengan arahan pengembangan kawasan permukiman yang terpadu dan berkelanjutan.
- (2) Arahan pengembangan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. hubungan antarkawasan fungsional sebagai bagian lingkungan hidup di luar kawasan lindung;
 - b. keterkaitan lingkungan hunian perkotaan dengan lingkungan hunian perdesaan;
 - c. keterkaitan antara pengembangan lingkungan hunian perkotaan dan pengembangan kawasan perkotaan
 - d. keterkaitan antara pengembangan lingkungan hunian perdesaan dan pengembangan kawasan perdesaan;
 - e. keserasian tata kehidupan manusia dengan lingkungan hidup;
 - f. keseimbangan antara kepentingan publik dan kepentingan setiap orang; dan

- g. lembaga yang mengoordinasikan pengembangan kawasan permukiman.
- (3) Penyelenggaraan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
 - a. pengembangan yang telah ada;
 - b. pembangunan baru; atau
 - c. pembangunan kembali.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai arahan pengembangan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 59 berbunyi:

- (1) Penyelenggaraan lingkungan hunian perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 dilakukan melalui:
 - a. pengembangan lingkungan hunian perkotaan;
 - b. pembangunan lingkungan hunian baru perkotaan; atau
 - c. pembangunan kembali lingkungan hunian perkotaan.
- (2) Penyelenggaraan pengembangan lingkungan hunian perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mencakup:
 - a. peningkatan efisiensi potensi lingkungan hunian perkotaan dengan memperhatikan fungsi dan peranan perkotaan;
 - b. peningkatan pelayanan lingkungan hunian perkotaan;
 - c. peningkatan keterpaduan prasarana, sarana, dan utilitas umum lingkungan hunian perkotaan;
 - d. penetapan bagian lingkungan hunian perkotaan yang dibatasi dan yang didorong pengembangannya;
 - e. pencegahan tumbuhnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh; dan
 - f. pencegahan tumbuh dan berkembangnya lingkungan hunian yang tidak terencana dan tidak teratur.
- (3) Penyelenggaraan pembangunan lingkungan hunian baru perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mencakup:
 - a. penyediaan lokasi permukiman;
 - b. penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum permukiman; dan
 - c. penyediaan lokasi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Pasal 60 berbunyi:

- (1) Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pengembangan lingkungan hunian perkotaan, pembangunan lingkungan hunian baru perkotaan, dan

pembangunan kembali lingkungan hunian perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59.

- (2) Penyelenggaraan pengembangan lingkungan hunian perkotaan, pembangunan lingkungan hunian baru perkotaan, dan pembangunan kembali lingkungan hunian perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pemerintah daerah.
- (3) Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat membentuk atau menunjuk badan hukum.
- (4) Pembentukan atau penunjukan badan hukum ditetapkan oleh bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 61 berbunyi:

- (1) Penyelenggaraan lingkungan hunian perdesaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 dilakukan melalui:
 - a. pengembangan lingkungan hunian perdesaan;
 - b. pembangunan lingkungan hunian baru perdesaan; atau
 - c. pembangunan kembali lingkungan hunian perdesaan.
- (2) Penyelenggaraan pengembangan lingkungan hunian perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mencakup:
 - a. peningkatan efisiensi potensi lingkungan hunian perdesaan dengan memperhatikan fungsi dan peranan perdesaan;
 - b. peningkatan pelayanan lingkungan hunian perdesaan;
 - c. peningkatan keterpaduan prasarana, sarana, dan utilitas umum lingkungan hunian perdesaan;
 - d. penetapan bagian lingkungan hunian perdesaan yang dibatasi dan yang didorong pengembangannya;
 - e. peningkatan kelestarian alam dan potensi sumber daya perdesaan; dan
 - f. pengurangan kesenjangan antara kawasan perkotaan dan perdesaan.
- (3) Penyelenggaraan pembangunan lingkungan hunian baru perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mencakup:
 - a. penyediaan lokasi permukiman;
 - b. penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum permukiman; dan
 - c. penyediaan lokasi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Pasal 62 berbunyi:

- (1) Pembangunan kembali lingkungan hunian perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) huruf c dan pembangunan kembali lingkungan hunian perdesaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) huruf c

dimaksudkan untuk memulihkan fungsi lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan.

- (2) Pembangunan kembali dilakukan dengan cara:
 - a. rehabilitasi;
 - b. rekonstruksi; atau
 - c. peremajaan.
- (3) Pembangunan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tetap melindungi masyarakat penghuni untuk dimukimkan kembali di lokasi yang sama sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Mendasarkan tugas dan wewenang di atas, maka pembentukan Raperda tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028 merupakan wujud pelaksanaan tugas dan wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

2.6. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5252)

Penyelenggaraan rumah susun bertujuan untuk:

- a. menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan serta menciptakan permukiman yang terpadu guna membangun ketahanan ekonomi, sosial, dan budaya;
- b. meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang dan tanah, serta menyediakan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan dalam menciptakan kawasan permukiman yang lengkap serta serasi dan seimbang dengan memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan;
- c. mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh;
- d. mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan yang serasi, seimbang, efisien, dan produktif;
- e. memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi yang menunjang kehidupan penghuni dan masyarakat dengan tetap mengutamakan tujuan pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak, terutama bagi MBR;

- f. memberdayakan para pemangku kepentingan di bidang pembangunan rumah susun;
- g. menjamin terpenuhinya kebutuhan rumah susun yang layak dan terjangkau, terutama bagi MBR dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan dalam suatu sistem tata kelola perumahan dan permukiman yang terpadu; dan
- h. memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, penghunian, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun.

Perencanaan pemangunan rumah susun harus didasarkan pada RTRW Kabupaten sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (4) yang menatakan “ Dalam hal daerah belum mempunyai rencana tata ruang wilayah, gubernur atau bupati/walikota dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan zonasi dan lokasi pembangunan rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara dengan mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan”.

Ketentuan Pasal 14 ayat (1) menentukan:

Perencanaan pembangunan rumah susun dilaksanakan berdasarkan:

- a. kepadatan bangunan;
- b. jumlah dan kepadatan penduduk;
- c. rencana rinci tata ruang;
- d. layanan prasarana, sarana, dan utilitas umum;
- e. layanan moda transportasi;
- f. alternatif pengembangan konsep pemanfaatan rumah susun;
- g. layanan informasi dan komunikasi;
- h. konsep hunian berimbang; dan
- i. analisis potensi kebutuhan rumah susun.

Memperhatikan ketentuan Pasal 13 ayat (4) bahwa pembangunan rumah susun harus didasarkan RTRW Kabupaten dan RTRW Kabupaten Lebong Tahun 2012-2032 belum mengatur rencana pengembangan perumahan dengan model rumah susun, serta memperhatikan pula pertimbangan kepadatan bangunan, jumlah dan kepadatan penduduk dan kondisi ruang Kabupaten Lebong yang berbukit-bukit, maka dalam rencana pembangunan dan pengembangan perumahan di Kabupaten Lebong, belum membutuhkan pengembangan perumahan dengan modal rumah susun.

2.7. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280)

Ruang lingkup pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum diatur dalam Pasal 10 yang berbunyi:

Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

2.8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5589)

Undang-Undang ini memberikan kewenangan kepada daerah otonom (dalam konteks ini Kabupaten Lebong) untuk menggunakan wewenang mengatur pembangunan perumahan dan kawasan permukiman daerah.³³ Dalam melaksanakan wewenang yang melekat pada kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong, sepanjang terkait dengan bidang urusan di atas, Pemerintah Daerah setempat dapat mengupayakan kesejahteraan daerah dan rakyat Lebong melalui pengaturan perumahan dan kawasan permukiman, yang berpedoman pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik.

Pasal 12 ayat (1):

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Lampiran D. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Sub urusan perumahan, kewenangan kabupaten/kota meliputi:

- a. Penyediaan dan rehabilitasi rumah korban bencana kabupaten/kota.
- b. Fasilitasi penyediaan rumah bagi masyarakat yang terkena relokasi program Pemerintah Daerah kabupaten/kota.
- c. Penerbitan izin pembangunan dan pengembangan perumahan.
- d. Penerbitan sertifikat kepemilikan bangunan gedung (SKBG).

Sub urusan kawasan permukiman, wewenang kabupaten/kota meliputi:

³³Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada Lampiran Huruf B. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kesehatan. Angka 4. Pemberdayaan Masyarakat Di Bidang Kesehatan.

- a. Penerbitan izin pembangunan dan pengembangan kawasan permukiman.
- b. Penataan dan peningkatan kualitas kawasan permukiman kumuh dengan luas di bawah 10 (sepuluh) ha.

Sub uruan permukiman dan kawasan permukiman kumuh, wewenang kabupaten/kota adalah Pencegahan perumahan dan kawasan permukiman kumuh pada Daerah kabupaten/kota.

2.9. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2014 tentang Kesehatan Lingkungan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 184, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5570)

Kesehatan Lingkungan adalah upaya pencegahan penyakit dan/atau gangguan kesehatan dari faktor risiko lingkungan untuk mewujudkan kualitas lingkungan yang sehat baik dari aspek fisik, kimia, biologi, maupun sosial.

Pasal 6 berbunyi:

Dalam penyelenggaraan Kesehatan Lingkungan, pemerintah daerah kabupaten/kota berwenang:

- a. menetapkan kebijakan untuk melaksanakan penyelenggaraan Kesehatan Lingkungan, Standar Baku Mutu Kesehatan Lingkungan, dan Persyaratan Kesehatan di tingkat kabupaten/kota dengan berpedoman pada kebijakan dan strategi nasional dan kebijakan yang ditetapkan pemerintah daerah provinsi;
- b. melakukan mitigasi dan adaptasi perubahan iklim terkait kesehatan di kabupaten/kota; dan
- c. melakukan kerja sama dengan lembaga nasional sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 8 berbunyi:

(1) Standar Baku Mutu Kesehatan Lingkungan dan Persyaratan Kesehatan ditetapkan pada media lingkungan yang meliputi:

- a. air;
- b. udara;
- c. tanah;
- d. pangan;
- e. sarana dan bangunan; dan
- f. vektor dan binatang pembawa penyakit.

- (2) Media lingkungan yang ditetapkan Standar Baku Mutu Kesehatan Lingkungan dan Persyaratan Kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada pada lingkungan:
 - a. Permukiman;
 - b. Tempat Kerja;
 - c. tempat rekreasi; dan
 - d. tempat dan fasilitas umum.

2.10. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5883)

Peraturan Pemerintah ini merupakan pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, beberapa materi yang dapat dijadikan pedoman dalam penyusunan Ranperda *a quo*, antara lain ketentuan Pasal 3 yang berbunyi:

Lingkup Peraturan pemerintah ini meliputi:

- a. penyelenggaraan perumahan;
- b. penyelenggara kawasan permukiman;
- c. keterpaduan prasarana, Sarana, Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan permukiman;
- d. pemeliharaan dan perbaikan;
- e. pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan
- b. Kumuh dan permukiman fumuh;
- a. Konsolidasi Tanah; dan
- c. sanksi administrasi.

Kesimpulannya, pengaturan masalah perumahan dan kawasan permukiman di Kabupaten Lebong yang akan diatur dalam Raperda *a quo*, memiliki landasan kewenangan yang kuat dan relevan dengan substansi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dan peraturan pelaksanaannya, serta dengan peraturan perundang-undangan di bidang penataan ruang, perencanaan pembangunan dan lingkungan hidup.

B. Analisis Tingkat Sinkronisasi Dan Harmonisasi Vertikal Dan Horizontal Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan Terkait

Rudolf Starnler menyatakan bahwa konsep dan prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup harmonisasi. Dengan kata lain, hukum akan tercipta dengan baik, jika terdapat keselarasan antara maksud, tujuan, dan kepentingan penguasa (pemerintah) dengan masyarakat.

Badan Pembina Hukum Nasional memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian. Proses pengharmonisasian, pada hakekatnya adalah proses penyelarasan, penyesuaian, penyeimbangan, pensinkronisasian hukum tertulis, yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, historis, ekonomis, dan yuridis. Dalam praktek pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, dikenal adanya proses harmonisasi secara vertikal, dan horizontal, *pertama*, Harmonisasi secara vertikal, yaitu proses penyelarasan peraturan perundang-undangan yang berada di bawah diselaraskan dengan aturan yang ada di atasnya, misalnya, Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028, diharmonisasikan dengan Peraturan Perundang-undangan di bidang perumahan dan kawasan permukiman dan seterusnya.

Kedua, harmonisasi secara horizontal, yaitu suatu proses penyelarasan peraturan perundang-undangan yang sejajar tingkatannya, misalnya peraturan pemerintah diharmonisasikan dengan peraturan pemerintah, peraturan daerah diharmonisasikan dengan peraturan daerah.

Berdasarkan telaah terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan terkait, dapat dikatakan bahwa pada tataran sinkronisasi dan harmonisasi vertikal, materi muatan raperda tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan

dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028 memiliki cantelan vertikal pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Dengan kata lain materi muatan raperda yang hendak dibentuk tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu raperda *a quo* secara vertikal harmonis dan selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan prinsip *lex superior derogat legi inferiori*, yakni suatu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengajarkan jika terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarkhis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah itu harus disisihkan.

Demikian juga dilihat dari segi sinkronisasi dan harmonisasi horizontal, raperda tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028 ini juga relevan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya sederajat, diantaranya pembentukan raperda *a quo* sangat relevan dengan RPJMD Kabupaten Lebong Tahun 2016-2021 dan RTRW Kabupaten Lebong Tahun 2012-2032. Ini artinya materi muatan yang diatur dalam raperda *a quo* tidak memiliki pertentangan horizontal dengan peraturan perundang-undangan sebidang yang berkaitan dengan tanggungjawab pemerintah daerah dalam melindungi segenap warganya melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Kabupaten Lebong.

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN LEBONG
TENTANG RENCANA PEMBANGUNAN DAN PENGEMBANGAN
PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN
KABUPATEN LEBONG TAHUN 2018-2028

A. Landasan Filosofis

Semua materi muatan ketentuan peraturan perundang-undangan yang sudah ditetapkan dalam garis hubungan hierarkhis, secara eksplisit atau implisit selalu mengandung pandangan-pandangan dan nilai-nilai dasar yang melandasi pembentukan norma hukum yang diaturnya yang merupakan abstraksi nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. “Pancasila menjadi cita hukum yang berfungsi konstitutif dan regulatif atau norma fundamental negara (*staats fundamental norm*) yang membentuk norma-norma hukum bawahannya secara berjenjang-jenjang.”³⁴

Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Permukiman merupakan satu dari banyak norma hukum berjenjang itu, di mana materi muatannya dilingkupi cita hukum yang diturunkan dari sila-sila Pancasila. Nilai kesadaran yang dipahami sebagai wujud dari ideologi negara itu salah satunya berkaitan dengan semangat Pancasila terutama sila Ketuhanan Yang Maha Esa, dan sila Persatuan Indonesia. Nilai yang terkandung dalam cerminan sila Ketuhanan Yang Maha Esa, dapat dipahami melalui pengakuan hak asasi manusia dalam mendapatkan hak atas tempat hunian sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Hal ini dinyatakan dalam

³⁴A.Hamid S.Attamimi. 1993. *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*. Artikel dalam Kumpulan Tulisan Pancasila Sebagai Ideologi, Jakarta: BP-7 Pusat, hlm 83

konsiderans menimbang Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang berbunyi:

Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia, dan yang mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif.

Perumahan merupakan bagian dari hak setiap orang, yakni hak asasi manusia yang harus dihormati dan dilindungi. Namun kebebasan masyarakat membangun rumah tentunya harus dilaksanakan secara bertanggungjawab, sehingga secara proporsional menumbuhkan sikap adil terhadap orang lain yang membutuhkan tempat tinggal dalam kawasan permukiman yang layak. Ini merupakan abstraksi dari nilai yang diturunkan dari sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab.”

Berdasarkan uraian di atas, maka harus dipahami bahwa pengaturan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang dikehendaki dalam rangka peningkatan mutu multidimensi kehidupan khususnya bangunan rumah yang baik, dan lingkungan permukiman yang layak bagi masyarakat Kabupaten Lebong, sebagaimana yang akan diatur dalam raperda *a quo*, secara filosofis merupakan tekad untuk mewujudkan cita-cita dan pandangan hidup bangsa Indonesia yang sudah dirumuskan dalam Pancasila.

B. Landasan Sosiologis

Pertimbangan sosiologis berkaitan dengan permasalahan empiris, dan kebutuhan yang dialami oleh masyarakat, yang menyangkut praktik pembangunan perumahan dan kondisi kawasan permukiman di Kabupaten Lebong. Oleh karena itu, secara sosiologis, Raperda tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman haruslah

memberikan jawaban atau solusi terhadap permasalahan yang berkaitan denganantisipasi tumbuhnya permukiman kumuh, dan sekaligus penanganan terhadap kawasan permukiman yang tidak memenuhi syarat teknis lingkungan yang sehat, seperti kawasan permukiman tanpa infrastruktur sanitasi, sistem pembuangan dan pengolahan persampahan, dan sebagainya.

Aspek sosiologis yang mencerminkan kondisi kekinian dan kecenderungan pertumbuhan perumahan di Kabupaten Lebong, di mana terdapatnya 2 jenis permukiman, yakni permukiman yang teratur dan tidak teratur, serta dihadapkan pada isue prasarana wilayah keciptakaryaan, antara lain masih tingginya pembangunan rumah yang tidak memiliki IMB; penambahan perumahan dan kawasan permukiman belum memiliki prasarana dan sarana dasar yang terpadu; belum optimalnya pengembangan sistem perumahan dan permukiman yang layak, dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur bagi masyarakat baik di perkotaan maupun perdesaan; belum optimalnya peningkatan penyediaan infrastruktur air minum, air imbah, dan persampahan, dan sebagainya, belum tertatanya dengan baik bangunan dan lingkungan pada kawasan permukiman.³⁵

Di samping terdapatnya isue-isue bidang keciptakaryaan, Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong dihadapkan pula pada masalah rumah tangga tanpa sanitasi, di mana proporsi rumah tangga tanpa sanitasi yang layak berfluktuasi dari waktu ke waktu, namun kecenderungannya terus menurun. Penurunan drastis terjadi pada tahun 2013 sampai menyentuh level 25,16% di mana pada tahun 2012 sempat menyentuh level 41,84%. Hal ini menunjukkan bahwa semakin banyak rumah tangga tanpa sanitasi yang layak di Kabupaten Lebong pada tahun 2014. Dari data di atas terdapat 412 rumah tangga yang menggunakan jamban

³⁵Perubahan RPJMD Kabupaten Lebong Tahun 2016-2021, h .1

tanksi/SPAL, sedangkan 1.808 rumah tangga mengguakan jamban lubang tanah yang kurang memenuhi syarat kesehatan. Hal ini berdampak pada kesehatan keluarga dan polusi lingkungan. Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Lebong mengambil tindakan intervensi untuk mengatasi hal tersebut antara lain melalui program sanitasi bagi rakyat kecil.³⁶

Pemerintah Kabupaten Lebong dihadapkan pula pada masalah masih banyaknya rumah tidak layak huni, yang sampai tahun 2014 dari 29.140 rumah di Kabupaten Lebong masih terdapat 1.182 rumah tidak layak huni.³⁷

Pertumbuhan kawasan permukiman yang kurang memenuhi standar teknis keamanan, keselamatan dan kesehatan lingkungan di Kabupaten Lebong, dominan disebabkan oleh aktivitas pembangunan perumahan yang dilakukan oleh masyarakat yang berlangsung secara alami turun temurun. Praktek empiris yang ditemukan seperti banyaknya rumah hunian yang dibangun tanpa memperhitungkan potensi ancaman bencana alam, di mana bangunan rumah hunian didirikan di lereng bebukitan, terlalu dekat ke badan sungai dan sebagainya.

Mendasarkan praktik empiris yang ada, maka upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong menata dan mengendalikan laju pertumbuhan kawasan permukiman di Kabupaten Lebong harus dimulai dengan membentuk payung hukum berupa Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman yang diatur dalam Peraturan Daerah.

C. Landasan Yuridis

Secara yuridis, pengaturan tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028 merupakan realisasi dari apa

³⁶*Ibid*, h. 51

³⁷*Ibid*, h. 53

yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam hal ini Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan Pasal 28H ayat (1) yang menyatakan bahwa “*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*”.

Kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, maka untuk melaksanakan program pembangunan perumahan dan kawasan permukiman di daerah, perlu diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Tahun 2018-2028.

Secara yuridis pengaturan Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Tahun 2018-2028 ke dalam raperda *a quo* didasarkan pada argumentasi untuk mengisi kevakuman hukum yang mengatur penyelenggaraan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman di Kabupaten Lebong. Selama ini Kabupaten Lebong belum memiliki peraturan daerah yang secara spesifik mengatur Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman .

Aspek yang berkaitan dengan hukum (yuridis) dalam pembentukan Rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Tahun 2018-2028, dikaitkan dengan peran hukum baik sebagai pengatur perilaku (*social control*), maupun sebagai instrumen untuk penyelesaian suatu masalah (*dispute solution*). Aspek yuridis ini sangat diperlukan, karena hukum, atau peraturan perundang-undangan dapat menjamin adanya kepastian (*certainty*), dan keadilan (*fairness*) dalam pencegahan dan penanganan permukiman kumuh. Dengan demikian, secara yuridis, pertimbangan pembentukan Raperda tentang Rencana

Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Tahun 2018-2028 merupakan suatu keniscayaan, demi mewujudkan perumahan dan kawasan permukiman yang sehat, layak dan menjamin keselamatan warga masyarakat dari berbagai potensi ancaman bahaya, seperti banjir, longsor, wabah penyakit dan sebagainya.

BAB V

**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI
MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN LEBONG
TENTANG RENCANA PEMBANGUNAN DAN PENGEMBANGAN
PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN TAHUN 2018-2028**

A. Jangkauan Dan Arah Pengaturan

Raperda Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028 memiliki jangkauan berlaku selama kurun waktu 10 (sepuluh) tahun dengan sasaran permukiman perdesaan dan perkotaan. Pengaturan ini dimaksudkan mengatur Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman yang aspiratif akomodatif, sehingga tersedianya stok perumahan untuk memenuhi kebutuhan hunian yang layak dengan lingkungan permukiman yang sehat dan bersinergi dengan perkembangan penduduk di Kabupaten Lebong.

B. Materi Yang Akan Diatur

1. Ketentuan umum

Ketentuan umum dalam suatu peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi yang sangat penting, karena dengan adanya ketentuan umum arah dan batas pengertian yang akan dimasukkan dalam materi muatan peraturan perundang-undangan mempunyai maksud yang sama, sehingga penafsiran terhadap beberapa pengertian tersebut seragam. Dalam suatu peraturan yang pengertiannya spesifik maka rumusannya dapat disesuaikan dengan kondisi ril dari objek yang dirumuskan dan tidak boleh mempunyai arti ganda.

Ketentuan umum dalam rancangan Peraturan Daerah ini berisi batasan pengertian dan singkatan, yang memberikan makna pada suatu istilah yang hanya berlaku pada peraturan yang

bersangkutan, artinya pengertian tersebut tidak cocok atau pas jika diterapkan untuk peraturan yang lain seperti pengertian daerah, pemerintah daerah dan yang terkait dengan kelembagaan yang terlibat dalam penegakan perda Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman .

Adapun pengertian, akronim dan singkatan yang dimuat dalam ketentuan umum raperda *a quo* meliputi:

- 1) Daerah adalah Kabupaten Lebong.
- 2) Pemerintah Daerah adalah Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.
- 3) Bupati adalah Bupati Lebong.
- 4) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lebong sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- 5) Perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.
- 6) Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.
- 7) Kawasan permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan, yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.
- 8) Permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan.

- 9) Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan dan pengendalian termasuk di dalamnya pengembangan kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan serta peran serta masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu.
- 10) Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman yang selanjutnya disebut RP3KP, adalah dokumen perencanaan yang memuat jabaran pengisian rencana pola ruang perumahan dan kawasan permukiman dalam RTRW, serta memuat skenario penyelenggaraan pengelolaan bidang perumahan dan kawasan permukiman yang terkoordinasi dan terpadu secara lintas sektoral dan lintas wilayah administrasi.
- 11) Rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya.
- 12) Rumah komersial adalah rumah yang diselenggarakan dengan tujuan mendapatkan keuntungan.
- 13) Rumah swadaya adalah rumah yang dibangun atas prakarsa dan upaya masyarakat.
- 14) Rumah umum adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.
- 15) Rumah khusus adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus.
- 16) Rumah negara adalah rumah yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri.
- 17) Rumah sederhana adalah rumah umum yang dibangun di atas tanah dengan luas kaveling antara 60 m² sampai dengan 200 m² dengan luas lantai bangunan paling sedikit 36 m² dengan harga jual sesuai ketentuan pemerintah.

- 18) Rumah menengah adalah rumah komersial dengan harga jual lebih besar dari 1 (satu) sampai dengan 4 (empat) kali harga jual rumah sederhana.
- 19) Rumah mewah adalah rumah komersial dengan harga jual lebih besar dari 4 (empat) kali harga jual rumah sederhana.
- 20) Hunian berimbang adalah perumahan dan kawasan permukiman yang dibangun secara berimbang dengan komposisi tertentu dalam bentuk rumah tunggal dan rumah deret antara rumah sederhana, rumah menengah dan rumah mewah atau dalam bentuk rumah susun antara rumah susun umum dan rumah susun komersial.
- 21) Permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat.
- 22) Kawasan siap bangun yang selanjutnya disebut Kasiba, adalah sebidang tanah yang fisiknya serta prasarana, sarana dan utilitas umumnya telah dipersiapkan untuk pembangunan lingkungan hunian skala besar sesuai dengan rencana tata ruang.
- 23) Lingkungan siap bangun yang selanjutnya disebut Lisiba, adalah sebidang tanah yang fisiknya serta prasarana, sarana dan utilitas umumnya telah dipersiapkan untuk pembangunan perumahan dan batas-batas kaveling yang jelas dan merupakan bagian dari kawasan siap bangun sesuai dengan rencana rinci tata ruang.
- 24) Kaveling tanah matang adalah sebidang tanah yang telah dipersiapkan untuk rumah sesuai dengan persyaratan dalam penggunaan, penguasaan, pemilikan tanah, rencana rinci tata ruang, serta rencana tata bangunan dan lingkungan.
- 25) Konsolidasi tanah adalah penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dalam usaha penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman guna meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan partisipasi aktif masyarakat.

- 26) Pendanaan adalah penyediaan sumber daya keuangan yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara, anggaran pendapatan dan dan belanja daerah, dan/atau sumber dana lain yang dibelanjakan untuk penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 27) Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau setiap pengeluaran yang akan diterima kembali untuk kepentingan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman baik yang berasal dari dana masyarakat, tabungan perumahan maupun sumber dana lainnya.
- 28) Prasarana adalah kelengkapan dasar fisik lingkungan hunian yang memenuhi kebutuhan standar tertentu untuk kebutuhan bertempat tinggal yang layak, sehat, aman, dan nyaman.
- 29) Sarana adalah fasilitas dalam lingkungan hunian yang berfungsi untuk mendukung penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi.
- 30) Utilitas umum adalah kelengkapan penunjang untuk pelayanan lingkungan hunian.
- 31) Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang selanjutnya disebut MBR, adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah.
- 32) Setiap orang adalah orang perseorangan atau badan hukum.
- 33) Badan hukum adalah badan hukum yang didirikan oleh warga negara Indonesia yang kegiatannya di bidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.
- 34) Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional.
- 35) Lingkungan adalah bagian dari wilayah kota yang merupakan kesatuan ruang untuk suatu kehidupan dan penghidupan tertentu dalam suatu sistem pengembangan kota secara keseluruhan.

- 36) Wilayah perencanaan adalah bagian dari kabupaten dan/atau kawasan strategis kabupaten yang akan/perlu disusun rencana rincinya dalam hal ini RDTR kabupaten sesuai arahan atau yang ditetapkan di dalam RTRW kabupaten yang bersangkutan.
- 37) Lingkungan perumahan dan permukiman adalah kawasan perumahan dan permukiman yang mempunyai batas-batas dan ukuran yang jelas dengan penataan tanah dan ruang, prasarana serta sarana lingkungan yang terstruktur.
- 38) Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang laut dan ruang udara termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya.
- 39) Ruang Terbuka Hijau adalah area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam.
- 40) Peremajaan adalah upaya pembongkaran sebagian atau keseluruhan lingkungan perumahan dan permukiman dan kemudian di tempat yang sama dibangun prasarana dan sarana lingkungan perumahan dan permukiman baru yang lebih layak dan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.
- 41) Rehabilitasi adalah upaya mengembalikan kondisi komponen fisik lingkungan permukiman yang mengalami degradasi.
- 42) Renovasi adalah melakukan perubahan sebagian atau beberapa bagian dari komponen pembentukan lingkungan permukiman.
- 43) Revitalisasi adalah upaya menghidupkan kembali suatu kawasan mati, yang pada masa silam pernah hidup, atau mengendalikan dan mengembangkan kawasan untuk menemukan kembali potensi yang dimiliki atau pernah dimiliki atau seharusnya dimiliki oleh sebuah kota.
- 44) Standar Pelayanan Minimal yang selanjutnya disebut SPM, adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal.

2. Asas, Tujuan dan Ruang Lingkup

Asas yang digunakan dalam penyusunan RP3KP Kabupaten Lebong meliputi asas manfaat, adil dan merata, kebersamaan dan kekeluargaan, kepercayaan kepada diri sendiri, keterjangkauan, dan kelestarian lingkungan hidup. Adapun tujuan dari perencanaan ini antara lain:

- a. Tersedianya Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman yang aspiratif akomodatif.
- b. Tersedianya skenario pembangunan perumahan dan kawasan permukiman dalam jangka waktu 10 (sepuluh) tahun.
- c. Tersedianya stok perumahan untuk memenuhi kebutuhan hunian yang layak dengan lingkungan sehat dan tersinergi dengan perkembangan penduduk di Kabupaten Lebong.
- d. Terpadunya berbagai rencana pembangunan antar kawasan perumahan dan kawasan permukiman maupun prasarana, sarana dan utilitas umum.
- e. Tersedianya peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan untuk memperlancar penyelenggaraan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman di Kabupaten Lebong.
- f. Tersedianya informasi pembangunan perumahan dan kawasan permukiman.

Ruang Lingkup wilayah perencanaan merupakan daerah dengan batas yang ditentukan berdasarkan aspek administratif, yaitu Kabupaten Lebong, yang meliputi Kecamatan Rimbo Pengadang; Kecamatan Topos; Kecamatan Lebong Selatan; Kelurahan Bingin Kuning; Kelurahan Lebong Sakti; Kecamatan Lebong Tengah; Kecamatan Amen; Kecamatan Uram Jaya; Kecamatan Lebong Utara; Kecamatan Pinang Belapis; Kecamatan Pelabai, dan Kecamatan Lebong Atas.

3. Materi pokok

Materi pokok yang dibahas dalam Ranperda tentang RP3KP Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028 ini meliputi:

- a. Visi dan misi pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman.

Visi pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman adalah Terwujudnya Kabupaten Lebong yang lebih maju berbasis pada pemerataan pertumbuhan ekonomi wilayah dengan bertumpu pada sumber daya manusia yang kompetitif sehingga tercapai masyarakat yang adil dan sejahtera dengan berlandaskan iman dan taqwa.

Misi pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman meliputi :

- 1) membangun suasana kehidupan masyarakat yang agamis dan damai;
- 2) mengembangkan wilayah-wilayah yang mempunyai potensi untuk dijadikan pusat-pusat pertumbuhan, dalam kerangka kabupaten konservasi;
- 3) menyediakan prasarana/infrastruktur, fasilitas publik dan perumahan yang memadai, sehingga dapat meningkatkan mobilitas dan alokasi sumber daya dalam kegiatan produksi dan distribusi barang dan jasa;
- 4) menyelenggarakan pemerintahan dengan prinsip-prinsip *good governance* dan *clean governance*, pelayanan kepada masyarakat akan menjadi prioritas utama tanpa membedakan ras, agama, suku, kedudukan, dan lainnya;
- 5) mendorong perekonomian masyarakat dengan memperkuat basis ekonomi rakyat;
- 6) revitalisasi sumber-sumber keuangan daerah;
- 7) memberikan kesempatan yang sama bagi setiap warga, baik laki-laki maupun perempuan untuk secara aktif berperan dalam siklus dan proses pembangunan;
- 8) mengembangkan dan mendayagunakan potensi wisata, terutama wisata kearifan alam yang berhubungan dengan TNKS (Eco Tourism) dan wisata riset, dengan tetap mempertahankan nilai-nilai agama, norma dan budaya serta kelestarian lingkungan;
- 9) membangun iklim investasi yang sehat bagi peningkatan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan dengan tetap mengutamakan kemitraan

yang saling menguntungkan antara usaha besar dan usaha kecil dan mikro;

- 10) membangun kesadaran warga masyarakat dan aparaturn pemerintah dalam penegakan supremasi hukum;
- 11) mendayagunakan potensi sumberdaya alam dengan tetap mendahulukan kepentingan kelestarian alam, penguatan ekonomi rakyat, proses partisipatif dan pelibatan stake-holders secara luas;
- 12) mendayagunakan dan meningkatkan kapasitas aparaturn pemerintah secara tepat.

b. Tujuan, kebijakan dan strategi pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman.

Tujuan pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman Kabupaten Lebong adalah tersedianya kawasan permukiman yang sehat, aman, nyaman, dan layak, untuk mendorong pembangunan Kabupaten Lebong berbasiskan budaya masyarakat dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Untuk mewujudkan tujuan pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman perlu ditetapkan kebijakan dan strategi pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman. Kebijakan pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman meliputi:

- 1) menuntaskan masalah perumahan yang sesuai dengan kriteria standar perumahan layak huni di Kabupaten Lebong;
- 2) pengembangan kawasan permukiman baru yang sesuai dengan tata ruang Kabupaten Lebong;
- 3) penyediaan dan peningkatan kualitas infrastruktur Perumahan dan permukiman di Kabupaten Lebong;
- 4) melakukan pengawasan terhadap pengembangan perumahan dan permukiman pada kawasan konservasi dan hutan lindung di Kabupaten Lebong;
- 5) tersedianya pencadangan lahan khusus di Kabupaten Lebong untuk perumahan dan pemukiman.

Strategi pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman meliputi *pertama*, Strategi untuk memenuhi pengembangan perumahan:

- 1) kegiatan prasarana sarana dan utilitas perumahan swadaya;
- 2) kegiatan sosialisasi tentang perumahan swadaya;
- 3) kegiatan kajian tentang bantuan peningkatan perumahan swadaya;
- 4) kegiatan rehabilitasi perumahan swadaya dengan bentuk kerjasama kemitraan;
- 5) kegiatan penerbitan peraturan bupati tentang pelaksanaan Perda tentang RP3KP;
- 6) kegiatan DAK kawasan perumahan dan permukiman;
- 7) kegiatan fasilitasi dan stimulasi kawasan perumahan; dan
- 8) kegiatan sosialisasi kebijakan pencadangan lahan perumahan.

Kedua, Strategi untuk memenuhi lingkungan sehat perumahan:

- 1) kegiatan sosialisasi mengenai rumah umum (Rumah Tapak)
- 2) kegiatan kajian tentang pembangunan rumah umum (Rumah Tapak)
- 3) kegiatan kajian tentang bantuan rumah umum (Rumah Tapak)
- 4) kegiatan bantuan stimulasi rumah umum (Rumah Tapak)

Ketiga, Strategi untuk pemberdayaan komunitas perumahan meliputi :

- 1) kegiatan kajian tentang rumah sehat dan layak huni;
- 2) kegiatan penyusunan dan pengelolaan data base perumahan rumah tidak layak huni;
- 3) kegiatan kajian tentang bantuan untuk peningkatan kualitas dan pembangunan baru bagi MBR;
- 4) kegiatan pendampingan Sertifikasi Hak Atas Tanah bagi MBR.

Keempat, Strategi untuk menyediakan rumah susun bagi masyarakat berpenghasilan rendah meliputi :

- 1) mendata masyarakat berpenghasilan rendah yang

- belum memiliki tempat tinggal dan penduduk yang tinggal di sekitar bantaran sungai;
- 2) menyediakan lahan untuk pembangunan rumah susun;
 - 3) mengembangkan jaringan jalan menuju ke lokasi rumah susun dan jalan lingkungan;
 - 4) menyediakan kebutuhan air bersih dan listrik untuk masyarakat yang akan menghuni rumah susun; dan
 - 5) merelokasi penduduk di sekitar bantaran sungai;
- c. Rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman.
- d. Kebutuhan Perumahan dan Permukiman;
- e. Program penanganan pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman;
- f. Ketentuan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dengan hunian berimbang;
- g. Kelembagaan; dan
- h. Peran serta masyarakat.

4. Ketentuan Sanksi

Sanksi terhadap perbuatan yang bersifat melanggar larangan yang sudah ditetapkan dalam Raperda *a quo* dapat berupa sanksi administratif dan sanksi pidana.

Ketentuan sanksi merupakan acuan dalam pengenaan sanksi terhadap: pembangunan dan pengembangan perumahan dan pengembangan permukiman yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang; dan pembangunan dan pengembangan perumahan dan pengembangan permukiman yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam izin pemanfaatan ruang.

Arahan pengenaan sanksi terhadap pelanggaran pembangunan dan pengembangan perumahan dan pengembangan permukiman akan dilakukan dengan pemberian sanksi administratif. Sanksi administratif yang diberikan dapat berupa:

- a. peringatan tertulis;
- b. pembatasan kegiatan pembangunan;
- c. penghentian sementara atau tetap pada pekerjaan pelaksanaan pembangunan;
- d. penghentian sementara atau penghentian tetap pada pengelolaan perumahan;
- e. penguasaan sementara oleh pemerintah (disegel);
- f. kewajiban membongkar sendiri bangunan dalam jangka waktu tertentu;
- g. pembatasan kegiatan usaha;
- h. pembekuan izin mendirikan bangunan;
- i. pencabutan izin mendirikan bangunan;
- j. pembekuan/pencabutan surat bukti kepemilikan rumah;
- k. perintah pembongkaran bangunan rumah;
- l. pembekuan izin usaha;
- m. pencabutan izin usaha;
- n. pengawasan;
- o. pembatalan izin;
- p. kewajiban pemulihan fungsi lahan dalam jangka waktu tertentu;
- q. pencabutan insentif;
- r. pengenaan denda administratif; dan
- s. penutupan lokasi.

5. Ketentuan Penyidikan

Guna merealisasikan ketentuan pidana, maka dalam Raperda *a quo* perlu dicantumkan ketentuan penyidikan. Penyidikan terhadap tindak pidana pelanggaran peraturan daerah ini dilakukan oleh penyidik pegawai negeri sipil yang selanjutnya disingkat PPNS sebagai penegak peraturan daerah, dalam hal ini polisi pamong praja. Dalam melaksanakan tugasnya PPNS mempunyai wewenang:

- a. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang mengenai adanya tindak pidana atas pelanggaran peraturan daerah;
- b. melakukan tindakan pertama dan pemeriksaan kejadian;
- c. menyuruh berhenti seseorang dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
- d. melakukan penyitaan benda atau surat;
- e. mengambil sidik jari dan memotret seseorang;

- f. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau sanksi;
- g. mendatangkan ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- h. mengadakan penghentian penyidikan setelah mendapat petunjuk dari penyidik POLRI bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya melalui penyidik memberitahukan hal tersebut kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya;
- i. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

Setiap pelaksanaan wewenangnya, Penyidik Pegawai Negeri Sipil diwajibkan membuat berita acara atas setiap tindakan dalam hal pemeriksaan saksi; pemeriksaan tersangka; penyitaan barang; pemeriksaan di tempat kejadian, dan pengambilan sidik jari dan pemotretan.

6. Ketentuan Penutup

Penutup merupakan bagian akhir Peraturan Perundang-undangan yang memuat rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, atau Berita Daerah Kabupaten/Kota; penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan Perundang-undangan; pengundangan atau Penetapan Peraturan Perundang-undangan; dan akhir bagian penutup. Peraturan daerah ini mulai berlaku efektif 1 (satu) tahun sejak tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahui, memerintahkan pengundangan peraturan daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Lebong.

BAB VI

P E N U T U P

A. Kesimpulan

1. Landasan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Lebong dalam menyusun rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan perumahan merupakan wewenang delegatif yang lahir dari pembagian urusan pemerintahan konkuren berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (1) huruf d dan Lampiran D Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dan wewenang yang diberikan berdasarkan ketentuan Pasal 15 huruf c, dan Pasal 18 huruf b Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Permukiman.
2. Permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah dan masyarakat Kabupaten Lebong dalam menyelenggarakan pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman diantaranya bersumber dari kondisi ketidakmerataan ketersediaan lahan yang dapat dimanfaatkan sebagai lokasi pembangunan perumahan, dalam arti ada wilayah-wilayah kecamatan yang memiliki potensi lahan yang masih dapat dimanfaatkan untuk pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman baru, sebaliknya banyak juga wilayah kecamatan yang sudah tertutup untuk pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman baru.
3. Pengaturan rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman Kabupaten Lebong sangat tepat memilih model zonasi, dengan menetapkan wilayah Kecamatan tertentu sebagai pusat permukiman baru, sehingga tidak berdampak pada perubahan fungsi lahan pertanian pangan terutama sawah.

4. Pertimbangan filosofis pembentukan Ranperda tentang RP3KP Kabupaten Lebong Tahun 2018-2038 bertitiktolak dari pengakuan hak asasi manusia dalam mendapatkan hak atas tempat hunian sesuai nilai-nilai Pancasila, di mana setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia, dan yang mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif.
5. Pertimbangan sosiologis Ranperda tentang RP3KP Kabupaten Lebong Tahun 2018-2038 bertitiktolak dari fakta empiris, dan kebutuhan yang dialami oleh masyarakat, yang menyangkut praktik pembangunan perumahan dan kondisi kawasan permukiman di Kabupaten Lebong yang belum memenuhi syarat administrasi dan syarat teknis lingkungan hunian yang sehat, seperti kawasan permukiman tanpa infrastruktur sanitasi, sistem pembuangan dan pengolahan persampahan, dan sebagainya, serta mengendalikan kecenderungan pertumbuhan perumahan yang tidak teratur, tanpa IMB, belum memiliki prasarana dan sarana dasar yang terpadu, dan belum optimalnya pengembangan sistem perumahan dan permukiman yang layak, dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur bagi masyarakat baik di perkotaan maupun perdesaan, serta belum optimalnya peningkatan penyediaan infrastruktur air minum, air imbah, dan persampahan, dan sebagainya, belum tertatanya dengan baik bangunan dan lingkungan pada kawasan permukiman.
6. Pertimbangan yuridis pembentukan Ranperda tentang RP3KP Kabupaten Lebong Tahun 2018-2038 bertitiktolak dari kevakuman hukum yang mengatur penyelenggaraan

pembangunan perumahan dan kawasan permukiman di Kabupaten Lebong. Selama ini Kabupaten Lebong belum memiliki peraturan daerah yang secara spesifik mengatur Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman.

7. Ruang lingkup materi pokok yang diatur dalam Ranperda tentang RP3KP Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028 meliputi (i) visi dan misi pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman; (ii) Tujuan, kebijakan dan strategi pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman; (iii) Rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman; (iv) kebutuhan perumahan dan permukiman; (v) program penanganan pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman; (vi) ketentuan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dengan hunian berimbang; (vii) kelembagaan; dan (viii) peran serta masyarakat.

B. Saran

Proses pembentukan Raperda tentang RP3KP Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028 perlu dilakukan sesuai dengan tahapan pembentukan Raperda sebagaimana sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan melakukan kegiatan penyebarluasan Raperda tentang RP3KP Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028 untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

Penyebarluasan tersebut dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum; sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya dan/atau diskusi, sehingga masyarakat baik orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi

Raperda tentang RP3KP Kabupaten Lebong Tahun 2018-2028,
dapat memberikan kritik dan sarannya.

DAFTAR PUSTAKA

- A.Hamid S.Attamimi. 1993. *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*. Artikel dalam Kumpulan Tulisan Pancasila Sebagai Ideologi, Jakarta: BP-7 Pusat.
- Badan Pusat Statistik. 2017. BPS, *Lebong dalam Angka Tahun 2017*. Tubei: BPS Lebong.
- Bahder Johan Nasution. 2008. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- Depdikbud. 1995. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka
- D.A.Tisnaamidjaja, dalam Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik. 2008. *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*. Bandung: Nuansa,
- Departemen Pekerjaan Umum dan Ikatan Ahli Perencanaan Indonesia. 1997. *Kamus Tata Ruang*. Edisi 1. Jakarta: Dirjen Cipta Karya
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik. 2008. *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*. Bandung: Nuansa.
- Kuntjoro Purbopranoto. 1981. *Perkembangan Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Lexy J. Moleong, 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Lutfi Nasution. 1987. *Peranan Penataan Ruang dalam Pembangunan Daerah*. Prosiding Seminar Nasional. Medan: USU Press
- Mieke Komar Kantaatmadja. 1994. *Hukum Angkasa dan Hukum Tata Ruang*. Bandung: Citra Aditya Bakti
- Muchsin dan Imam Koeswahyono. 2008. *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Philipus M. Hadjon. *et.all*. 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Rahardjo Adisasmita. 2010. *Pembangunan Kawasan dan Tata Ruang*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Safri Nugraha. *et.all*, 2007. *Hukum Administrasi Negara*. Center for Law and Good Governance Studies Fakultas hukum UI, Jakarta.