

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa, “Indonesia adalah negara hukum”. Ketentuan pasal tersebut memberikan legalitas bahwa hukum harus dijadikan sebagai panglima tertinggi dalam tata kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Negara hukum berdasarkan pendapat Friedrich Julius Stahl menghendaki adanya 4 ciri utama<sup>1</sup> :

1. Perlindungan terhadap hak asasi manusia
2. Pemisahan kekuasaan antar lembaga negara
3. Penyelenggaraan pemerintahan menurut undang-undang
4. Peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri

Sebagai konsekuensi logis dari dideklarasikannya konsep negara hukum dalam konstitusi, maka negara atau pemerintah berkewajiban memberikan jaminan pemenuhan dan pelaksanaan terhadap unsur-unsur negara hukum tersebut.

Pemerintah dapat dimaknai sebagai seluruh elemen pelayanan publik yang memiliki tugas dan fungsi untuk melayani masyarakat baik secara substansial ataupun secara administratif prosedural. Peranan penting yang dimiliki oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah adalah sebagai fasilitator terhadap warga negara Indonesia. Dalam pemenuhan sarana warga negara khususnya yang berada dalam

---

<sup>1</sup>Moh. Kusnardi dkk, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Jakarta, 1988, hlm. 112.

wilayahnya, Pemerintah Daerah berperan aktif dalam keberhasilan suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dapat dilihat dari kemajuan suatu wilayah baik dalam bidang ekonomi, sosial, maupun budaya. Kelebihan dari Pemerintahan Daerah adalah memiliki kekuasaan untuk mengelola wilayahnya sendiri.

Menurut Pasal 9 Undang-Undang No. 23 tahun 2014 yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah adalah kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah terhadap urusan pemerintah konkuren. Penetapan kebijakan daerah yang dimiliki setiap daerah adalah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintah yang menjadi Kewenangan daerah dengan berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintahan Pusat.<sup>2</sup>

Tanah adalah sumber daya alam yang terpenting bagi masa kini, disaat pertambahan penduduk semakin meningkat sementara luasnya tidak bertambah. Tidak hanya sebagai tempat membangun rumah tinggal, dari tanah juga didapatkan kebutuhan lainnya yang bersifat primer.<sup>3</sup>

Salah satu unsur kebutuhan pokok rakyat adalah terpenuhinya kebutuhan perumahan, yang merupakan kebutuhan dasar bagi setiap warga Negara Indonesia dan keluarganya, sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia. Fungsi pemerintah daerah yang sebagaimana untuk membantu menyelesaikan urusan pemerintah yang nyata dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi,

---

<sup>2</sup> Lihat Pasal 17 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014.

<sup>3</sup> Soimin Soedharyo, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal. 12.

kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Pemerintahan kota Surabaya misalnya telah membentuk dinas-dinas sesuai dengan peran dan fungsinya masing-masing, termasuk salah satunya adalah bidang Pemetaan dan tata ruang tersebut berdasarkan Peraturan Wali Kota Surabaya No. 51 tahun 2016 tentang kedudukan, susunan organisasi, Uraian tugas, dan fungsi, serta tata kerja dinas perumahan rakyat dan kawasan Permukiman Pasal 3 ayat (1) huruf C.

Menurut pasal 1 angka 1 UU No. 4 Tahun 1992 tentang rumah mendefinisikan adalah bangunan yang memiliki fungsi sebagai hunian atau tempat tinggal dan sarana pembinaan keluarga, sedangkan menurut pasal 1 angka 3 UU No. 4 Tahun 1992 permukiman merupakan bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan yang memiliki fungsi sebagai lingkungan tempat tinggal maupun lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang membantu perikehidupan dan penghidupan.

Dalam pasal 1 angka 1 UU No. 1 Tahun 2011 kawasan perumahan dan permukiman merupakan suatu kesatuan sistem yang meliputi pembinaan, penyelenggara perumahan, penyelenggara kawasan dan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegah dan peningkatan kualitas terhadap perumahan dan permukiman kumuh, penyedia tanah, pendanaann dan sistem pembiayaan, serta peranan masyarakat.

Perumahan adalah kumpulan rumah yang berada di perkotaan maupun di perdesaan, yang dilengkapi dengan sarana, prasarana, dan

utilitas umum. Prasarana adalah kelengkapan dasar fisik lingkungan hunian yang memenuhi standar tertentu untuk kebutuhan tempat tinggal yang aman, layak, sehat, dan nyaman. Sarana itu sendiri adalah fasilitas dalam lingkungan yang memiliki fungsi untuk mendukung penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi.

Sedangkan utilitas umum menurut Pasal 1 huruf C Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor: 1 tahun 1987 tentang Penyerahan Prasarana Lingkungan, Utilitas Umum dan Fasilitas Perumahan Kepala Pemerintah Daerah adalah beberapa bangunan yang dibutuhkan dalam sistem pelayanan lingkungan yang diselenggarakan oleh pemerintah antara lain: 1. Jaringan air bersih; 2. Jaringan Listrik ; 3. Jaringan gas; 4. Jaringan telepon; 5. Terminal angkutan umum; 6. Pembuangan sampah; 7. Pemadam kebakaran. Selain utilitas umum yang dikenal sebagai fasilitas sosial adalah fasilitas yang dibutuhkan masyarakat di daerah permukiman seperti: 1. Pendidikan. Kesehatan, perbelanjaan dan niaga; 4. Pemerintah dan perayaan umum; 5. Peribadatan; 6. Rekreasi dan kebudayaan; 7. Olahraga dan tempat terbuka; 8. Tempat Pemakaman umum. Fungsi sosial menurut ajaran Leon Duguit bertitik tolak pada penyangkalan terhadap hal subjektif, yang ada hanyalah fungsi sosial dalam masyarakatnya.

Bagi pengembang perumahan fasilitas merupakan suatu kewajiban yang harus disediakan oleh pengembang dan diserahkan kepada pemerintah kota/kabupaten di lingkungan atau daerah perumahan tersebut

dibangun. Penyerahan prasarana lingkungan, Utilitas umum, dan fasilitas sosial dilakukan dengan menyerahkan seluruh atau sebagian prasarana lingkungan, utilitas umum dan fasilitas sosial berupa tanah atau tanpa bangunannya dalam bentuk asset atau pengelolaan dan atau tanggung jawab dari Pengembang perumahan kepada Pemerintah Daerah.

Problematikanya, sering kali terdapat salah satu pengembang atau *developer* yang melakukan pengembangan perumahan tidak menyediakan lahan umum tanah pemakaman. Sehingga dalam taraf ini pengembang tidak memenuhi fasilitas-fasilitas sesuai ketentuan yang dipersyaratkan. Atas dasar inilah penulis berkeinginan melakukan kajian dengan judul “Tanggung Jawab Dan Tanggung Gugat Developer Kepada Pemerintah Daerah Dalam Penyediaan Fasilitas Umum Tanah Makam”

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, setidaknya penulis mengajukan dua rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa bentuk perlindungan hukum bagi warga perumahan yang tidak tersedianya fasilitas umum berupa tempat pemakaman ?
2. Bagaimana kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemenuhan tanah makam bagi warga perumahan yang tidak mendapatkan fasilitas umum berupa tempat pemakaman ?

### 3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

#### 1. Tujuan Penelitian

- 1) Untuk menganalisis kewenangan Pemerintah Daerah terhadap pengembang perumahan yang tidak menyediakan fasilitas umum berupa tempat pemakaman bagi warga perumahan.
- 2) Untuk menganalisis perlindungan hukum yang bisa dilakukan oleh warga perumahan terkait tidak tersedianya fasilitas umum berupa tempat pemakaman.

#### 2. Manfaat Penelitian

##### 1) Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran secara teoritis terhadap perkembangan hukum serta dapat memberikan sumbangsih pengetahuan di bidang ilmu hukum. Terutama dalam bidang pertanahan atau hukum agrarian, selain itu penelitian ini sangat berkaitan dengan hukum administrasi negara atau pemerintahan, yakni tentang tanggung jawab dan tanggung gugat pemerintah daerah ataupun *developer* dalam kaitanya penyediaan tanah makam.

##### 2) Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti, serta menjadi salah satu referensi untuk mengetahui perkembangan hukum di

Indonesia. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi para pengambil kebijakan layaknya pemerintah daerah untuk pro aktif dalam memberikan pengawasan baik dari segi administratif ataupun pelaksanaanya. Adapun manfaat bagi pengusaha ataupun pengembang (*Developer*), dapat digunakan sebagai pengetahuan dalam bidang hukum persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi oleh pengembang termasuk di dalamnya ialah hak dan kewajibanya.

#### **4. Orisinalitas Penelitian**

Supaya tidak terjadi pengulangan penelitian, berikut penulis menguraikan secara ringkas penelitian terdahulu yang memiliki kemiripan dengan tema yang penulis lakukan penelitian, antara lain :

1. Skripsi yang ditulis oleh Rifky Tamsir dengan judul “Tinjauan Yuridis Terhadap Fasilitas Sosial (Fasos) dan Fasilitas Umum (Fasum) pada Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kota Makasar”. Hasil ini penelitian ini mengatakan bahwa tidak Perjanjian Perikatan Jual Beli (PPJB) terkait pengadaan dan pengelolaan fasilitas sosial serta fasilitas umum. Namun, terdapat aturan hukum yang mengharuskan pengadaan dan pengelolaan fasos serta fasum pada kawasan perumahan dan permukiman. Selain itu, pengadaan fasos dan fasum merupakan syarat wajib bagi developer apabila ingin mendapatkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Adapun pengelolaan oleh Pemerintah Daerah belum dapat dikatakan maksimal dikarenakan tidak banyak dari developer

yang menyerahkan fasilitas umum dan fasilitas sosial, sehingga dalam hal ini pihak yang mendapat kerugian ialah konsumen.<sup>4</sup>

2. Artikel yang ditulis oleh Andi Pandjo Wiyono dengan judul “Tanggung Jawab Developer Perumahan Terhadap Penyediaan Tempat Pemakaman”. Dalam artikel ini dikatakan bahwasanya penyediaan fasilitas umum layaknya tanah makan merupakan kewajiban dari pengembang atau developer dan beberapa dari pengembang telah memenuhi kewajibannya namun yang menjadi titik tekan ialah, tidak semua developer memenuhi kewajiban tersebut. Salah satu alasannya ialah pengadaan fasilitas sosial dan fasilitas umum tidak diatur dalam Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB), padahal tanggungjawab tersebut bersifat wajib yang harus dipenuhi oleh pengembang sebelum mendapatkan izin mendirikan bangunan (IMB) dari dinas terkait.<sup>5</sup>
3. Jurnal yang ditulis oleh Muhammad Aziz Nurhakim dengan judul “Pemenuhan atas Sarana dan Utilitas pada Perumahan Subsidi Mutiara Peri Harmoni Rajeg Tangerang menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Pemukiman”. Hasil penelitian dalam artikel tersebut dikatakan bahwasanya kewajiban bagi developer ialah menyediakan beberapa fasilitas umum dan fasilitas sosial layaknya air bersih, penerangan jalan, jaringan jalan dan

---

<sup>4</sup> Rifky Tamsir, “Tinjauan Yuridis Terhadap Fasilitas Sosial (Fasos) dan Fasilitas Umum (Fasum) pada Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kota Makasar”, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Hasanudin Makasar, 2012.

<sup>5</sup> Andi Pandjo Wiyoni, *Tanggungjawab Developer Perumahan Terhadap Penyediaan Tanah Makam*, dalam *e-Journal The Spirit of Law*, Vol. 1 No. 1 Maret 2015

pemukaman. Namun dalam praktiknya tidak sedikit developer yang tidak memerhatikan hal tersebut dan cenderung mengabaikannya. Sebagai contoh pada Perumahan Mutiara Puri Harmoni yang berada di Rajeg Kabupaten Tangerang dimana pengembang tidak menyediakan jaringan air bersih, jaringan penerangan jalan umum, jalan dan pemakaman. Hal tersebut telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) huruf a, ayat (3) huruf a dan g, Pasal 9 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang Nomor 4 Tahun 2012 tentang Penyediaan Penyerahan Prasarana, Sarana, Utilitas pada Kawasan Industri Perdagangan, Pariwisata, Perumahan dan Pemukiman.<sup>6</sup>

## 5. Tinjauan Pustaka

### 1. Tinjauan Umum tentang Perumahan dan Pemukiman

#### 1) Definisi Perumahan dan Pemukiman

Perumahan merupakan sekelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan atau tempat tinggal / hunian yang dilengkapi dengan prasarana lingkungan yaitu, kelengkapan dasar fisik lingkungan layaknya penyediaan air minum, tempat sampah, listrik, jalan dll.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Pemukiman, terdapat beberapa pengertian dasar, diantaranya:

---

<sup>6</sup> Muhammad Aziz Nurhakim, "Pemenuhan atas Sarana dan Utilitas pada Perumahan Subsidi Mutiara Peri Harmoni Rajeg Tangerang menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Pemukiman", Jurnal Hukum Adigama.

1. Rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga
2. Perumahan ialah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana lingkungan
3. Pemukiman adalah satuan kawasan perumahan lengkap dengan prasarana lingkungan, prasana umum, dan fasilitas sosial yang mengandung keterpaduan kepentingan dan keselarasan pemanfaatan sebagai lingkungan kehidupan
4. Prasarana adalah kelengkapan dasar fisik lingkungan hunian yang memenuhi standar tertentu untuk kebutuhan bertempat tinggal yang layak, sehat, aman, aman dan nyaman
5. Sarana adalah fasilitas dalam lingkungan hunian yang berfungsi untuk mendukung penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan sosial, budaya dan ekonomi.
6. Utilitas umum adalah kelengkapan penunjang untuk pelayanan lingkungan hunian

Suparno Sastra M. dan Endi Marlina mengatakan bahwa perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana lingkungan.

Sedangkan pemukiman dikatakan sebagai suatu tempat bermukim manusia untuk menunjukkan suatu tujuan tertentu.

Pemukiman memiliki dua arti yang berbeda: *Pertama*, diartikan sebagai isi, yakni menunjuk manusia sebagai penghuni maupun masyarakat di lingkungan sekitarnya. *Kedua*, diartikan sebagai wadah, yakni menunjuk pada fisik hunian yang terdiri dari alam dan elemen-elemen buatan manusia.

## 2) Asas dan Tujuan Penyelenggaraan Perumahan dan Pemukiman

Penyelenggaraan perumahan dan pemukiman didasarkan atas beberapa asas-asas sebagai berikut:

### 1. Asas kesejahteraan

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

### 2. Asas keadilan dan pemerataan

Asas ini memberikan landasan agar hasil pembangunan di bidang perumahan dan kawasan pemukiman dapat dinikmati secara proporsional dan merata bagi seluruh rakyat.

### 3. Asas kenasionalan

Asas ini 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 tanah.

### 4. Asas ke-efisienan dan kemanfaatan

Asas ini memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman 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.

5. Asas keterjangkauan dan kemudahan

Asas ini memberikan landasan agar hasil pembangunan di bidang perumahan dan kawasan pemukiman 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 pemukiman.

6. Asas kemandirian dan kebersamaan

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

7. Asas kemitraan

Asas ini memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan peran pelaku usaha dan masyarakat, dengan prinsip saling memerlukan, mempercayai, memperkuat dan menguntungkan yang dilakukan, baik langsung maupun tidak langsung.

#### 8. Asas keseimbangan dan keserasian

Asas ini memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman dilakukan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungan, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah, serta memerhatikan dampak penting terhadap lingkungan

#### 9. Asas keterpaduan

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

#### 10. Asas kesehatan

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

#### 11. Asas kelestarian dan keberlanjutan

Asas ini memberikan landasan agar penyediaan perumahan dan kawasan pemukiman dilakukan dengan memerhatikan 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.

#### 12. Asas keselamatan, keamanan, ketertiban, dan keteraturan

Asas ini memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman memerhatikan 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 pemukiman.

Adapun tujuan dari penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman, ialah sebagai berikut:<sup>7</sup>

1. Memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman. Adapun kepastian hukum bermakna,

---

<sup>7</sup> Lihat Pasal 3 UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman

memberikan kepastian 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 kalayakan rumah sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

2. Mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan pemukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan.
3. Meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan, baik dikawasan perkotaan maupun dikawasan pedesaan.
4. Memberdayakan para pemangku kepentingan bidang pembangunan perumahan dan kawasan pemukiman.
5. Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial dan budaya
6. Menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpandu, dan berkelanjutan.

## 2. Pengertian Developer

Pengembang perumahan (*real estate developer*) atau biasa dikenal dengan pengembang (*developer*) merupakan orang perorangan atau perusahaan yang bekerja untuk mengembangkan suatu kawasan pemukiman menjadi perumahan yang layak huni dan memiliki nilai ekonomis, sehingga dapat dijual kepada masyarakat. Dalam hal ini pengembang (*developer*) dapat membangun atau mengubah perumahan yang sudah ada sehingga menjadi perumahan yang baru, lebih baik, serta memiliki nilai ekonomis yang tinggi.

Pada umumnya, pengembang (*developer*) memiliki tiga kategori atau golongan, diantaranya ialah:

### 1. Pengembang kecil

Pengembang kecil membangun perumahan dengan harga satuan maksimal Rp. 300.000.000

### 2. Pengembang sedang atau menengah

Pengembang sedang atau menengah biasanya membangun perumahan dengan harga satuan antara Rp. 300.000.000 s.d Rp. 800.000.000

### 3. Pengembang besar

Sedangkan pengembang besar biasanya membangun perumahan dengan harga kisaran minimal Rp. 800.000.000

Sebagaimana telah dikatakan sebelumnya, bahwa pengembang (*developer*) dapat terdiri orang perorangan atau

perusahaan, baik yang bukan badan hukum layaknya CV ataupun Firma dan yang sudah berbadan hukum layaknya PT ataupun Koperasi. Mayoritas di Indonesia para pengembang bernaung pada dua organisasi atau asosiasi.

*Pertama*, Persatuan Perusahaan *Real Estate* Indonesia (REI). Pengembang REI lebih fokus pada pembangunan perumahan untuk masyarakat berpenghasilan atas dan masyarakat berpenghasilan menengah. Namun REI juga sering melibatkan untuk membangun perumahan bagi kalangan masyarakat rendah. Hal ini guna memenuhi kewajiban pembangunan rumah murah yang dikaitkan dengan pembangunan rumah mewah.

*Kedua*, Asosiasi Pengembang Perumahan dan Pemukiman Seluruh Indonesia (APERSI). Pengembang ini lebih fokus terhadap pembangunan bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

### 3. Konsep Wewenang Pemerintah

Dalam membicarakan terkait dengan kedudukan wewenang pemerintahan terhadap penyelenggaraan pemerintahan tidak bisa dilepaskan kaitanya dengan penerapan asas legalitas dalam sebuah konsepsi negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang mendasar atas hukum.

Philipus M. Hadjon memakai istilah wewenang yang dapat dipertukarkan dengan istilah kewenangan. Keduanya sering disejajarkan dengan istilah *bevoegheid* dalam istilah Belanda. Namun

harus dibedakan, istilah *bevoegheid* digunakan baik dalam hukum publik ataupun hukum privat, sedangkan konsep wewenang atau kewenangan hanya digunakan dalam hukum publik. Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan peristilahan dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*). Dengan demikian, dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>8</sup>

#### 4. Sifat Wewenang

Wewenang adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, wewenang merupakan kekuasaan yang mempunyai landasan untuk mengambil tindakan atau perbuatan hukum agar tidak timbul akibat hukum, yakni terwujudnya kesewenang-wenangan (*onwetmatig*).

Setidaknya terdapat tiga aspek sifat wewenang pemerintahan, yakni selalu terikat pada suatu masa tertentu, selalu tunduk pada batasa yang ditentukan, dan pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat pada hukum tertulis dan tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegheid)*, dalam Pro Justitia, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung, 1998, hlm 90

<sup>9</sup> Safri Nugraha, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, hlm 31

## 5. Tindakan atau Perbuatan Pemerintah

Pemerintah merupakan subjek hukum atas pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban (*dragger van de rechten an plichten*). Sebagai subjek hukum, pemerintah tentu melakukan sebuah tindakan, baik tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) ataupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Tindakan nyata sering kali diartikan sebagai tindakan yang tidak ada korelasinya dengan hukum, sehingga kemudian tidak menimbulkan sebab akibat dalam hukum. Sedangkan tindakan hukum sebagaimana dikatakan oleh R. H. J. M Huisman ialah tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum atau diartikan sebagai tindakan yang menimbulkan hak dan kewajiban (*Een Rechtshandeling is gericht op het van rechten of plivhten*).<sup>10</sup>

Pemerintah dalam hukum administrasi negara dikatakan sebagai suatu kesatuan, sebagai badan yang diberi kewenangan, dengan demikian bewenangan untuk menetapkan suatu tindakan. Dan tindakan tersebut menurut hukum administrasi dapat memengaruhi keadaan atau kondisi hukum orang lain. Kepustakaan Belanda mengartikan administrasi sebagai *administratief recht* dengan *administrare*, dan *besturen*. *Besturen* memiliki pengertian fungsional

---

<sup>10</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo, 2006, hmlml 112-113

yakni adalah pemerintahan, institusional, atau struktural organ pemerintahan.<sup>11</sup>

Dalam menjalankan fungsi publik administrasi negara seringkali menimbulkan berbagai macam dampak, terutama bersinggungan dengan hak-hak dari masyarakat, termasuk badan usaha yang dimiliki oleh masyarakat. Tindakan pemerintah terkait dengan administrasi negara, tidak dapat dipisahkan dari landasan-landasan hukum administrasi. Landasan dari tindakan yang diambil oleh administrasi negara tentunya berdasarkan pada ketentuan-ketentuan dalam hukum administrasi negara (*administratieve rechtsregels*), sebagai dasar yang membenarkan tindakan itu sebagai hukum (*juridische rechtvaardiging*), sesuai dengan konsep negara hukum. Setiap tindakan pejabat tata usaha negara harus berdasarkan kepada undang-undang formal sebagai wujud dari pengakuan dan penghargaan kedaulatan rakyat.<sup>12</sup>

Oleh karenanya, berdasarkan pengertian tersebut setidaknya terdapat beberapa unsur-unsur di dalamnya. Menurut Muchsan unsur-unsur tindakan hukum pemerintahan, ialah sebagai berikut:

1. Perbuatan tersebut dilakukan oleh aparat pemerintahan dalam kedudukannya sebagai penguasa ataupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan dengan prakarsa atau tanggungjawab sendiri

---

<sup>11</sup> Philipus. M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 2

<sup>12</sup> S. F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 45

2. Perbuatan dimaksud dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan
3. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dibidang hukum administrasi
4. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka memelihara kepentingan rakyat pada khususnya dan negara pada umumnya.<sup>13</sup>

Dalam kaitanya dengan negara hukum yang menjunjung tinggi asas legalitas, setiap tindakan hukum administrasi negara harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### 6. Pengertian Tanggungjawab Hukum Pemerintah Daerah

Secara umum definisi pemerintah dapat diartikan secara luas adan secara sempit. Secara luas pemerintah dapat diartikan sebagai suatu organ negara, termasuk dewan perwakilan, lembaga kekuasaan kehakiman, dll. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya dikhususkan terhadap lembaga eksekutif.<sup>14</sup>

Tanggung jawab pemerintah ialah melayani masyarakat, bentuk-bentuk pelayanan tersebut diantaranya ialah mewujudkan kesejahteraan sosial, pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan, kesemuanya itu merupakan amanah dari konstitusi Indonesia (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

---

<sup>13</sup> Muchsan, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara Ke Peradilan Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm. 18-19

<sup>14</sup> C. S. T. Kansil dan Cristine, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hlm. 17

Adapun yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah ialah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dari unsur sebuah penyelenggara daerah yang menjamin adanya pelaksanaan suatu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan tujuan adanya Pemerintah Daerah ialah untuk mensejahterakan masyarakat yang pada intinya sesuai dengan tujuan negara.

Pelaksanaan urusan pemerintahan dibagi menjadi dua, yakni pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikatakan bahwa pembagian urusan pemerintahan konkuren, baik pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah dilaksanakan atas prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategi nasional.

Pemerintah daerah sebagai salah satu subjek pemerintahan, yang menjalankan kewajiban negara memiliki tanggung jawab kepada rakyatnya.<sup>15</sup> Secara Internasional sebagaimana yang dimuat oleh (*draft articles on responsibility of states for internationally wrongful acts*) negara berkewajiban untuk mengakui beberapa instrument hukum internasional, diantaranya:

1. Kewajiban untuk mengambil suatu tindakan (*obligation to conduct*)

---

<sup>15</sup> Sefriani, *Hukum Internasional: Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 103

2. Kewajiban untuk menimbulkan hasil tertentu (*obligation to result*)
3. Kewajiban untuk menghormati (*obligation to respect*)
4. Kewajiban untuk melindungi (*obligation to protect*)
5. Kewajiban untuk memenuhi (*obligation to fulfill*)

Oleh karenanya, pada prinsipnya pemerintah daerah sebagai salah satu sub sistem pemerintahan. Berkewajiban untuk bertanggungjawab menerapkan mekanisme atau prosedur untuk memperbaiki bentuk-bentuk pelanggaran. Termasuk di dalamnya ialah pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh developer-developer yang tidak memenuhi kewajiban-kewajibannya.

## **6. Metode Penelitian**

### **1. Tipe Penelitian**

Penulisan proposal ini termasuk tipe penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yakni penelitian terhadap norma-norma yang terdapat dalam hukum positif, yang memandang hukum sebagai kaidah tertulis ataupun tidak tertulis atau suatu keputusan dari lembaga yang berwenang. Penelitian normatif didefinisikan sebagai penelitian yang objek kajiannya meliputi norma dan kaidah dasar, asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan, perbandingan hukum, doktrin, serta yurisprudensi.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 119.

## 2. Pendekatan Masalah

Dalam kaitanya dengan penelitian normatif ini, penulis menggunakan beberapa pendekatan, yakni pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).<sup>17</sup>

### 1) Pendekatan Konseptual

Pendekatan konseptual (*Conceptual approach*) merupakan pendekatan dalam penelitian hukum normatif yang memberikan sudut pandang dan analisa dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya. Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal ini dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi. Oleh karena itu, penulis harus membangun suatu konsep untuk dijadikan acuan di dalam penelitiannya.<sup>18</sup>

### 2) Pendekatan Perundang-undangan

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan salah satu jenis penelitian yang mana peneliti diwajibkan untuk memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.

---

<sup>17</sup> Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Malang, 2005, hlm. 444-445

<sup>18</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, Cetakan ke-4, 2014, hlm 177

### 3. Sumber Bahan Hukum

#### 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoratif berupa peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah yang terkait dengan fokus penelitian. Berdasarkan inventarisasi penulis, setidaknya terdapat beberapa peraturan perundang-undangan sebagai bahan hukum primer, diantaranya UUD NRI 1945, UU No. 5 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Agraria, UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, UU No. Tahun 1987 Tentang Penyediaan Pengguna Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, Dan Utilitas Perumahan Dan Permukiman Di Daerah.

#### 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang akan digunakan untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Dengan adanya bahan hukum sekunder akan memudahkan peneliti dalam memahami dan menganalisis bahan hukum primer. Contohnya, pendapat hukum, teori-teori yang diperoleh dari literatur-literatur, hasil penelitian, artikel ilmiah dll.

#### 4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Data yang diperoleh pada penelitian studi kepustakaan (*library research*) ini berwujud data sekunder, yang berasal dari bahan hukum primer dan sekunder. Oleh karena itu penelitian ini digolongkan dalam penelitian hukum normatif. Pengolahan bahan hukum pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mensistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi memiliki makna membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.<sup>19</sup>

#### 5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah tersusun secara sistematis akan dianalisis menggunakan metode analisis deskriptif. Hasil bahan hukum yang telah dikumpulkan, kemudian dianalisis untuk memperoleh pengertian yang mendalam dan komprehensif guna mendapatkan pemecahan masalah yang tersedia. Secara lebih ringkas semua bahan yang diperoleh, baik bahan hukum primer dan sekunder dianalisis secara utuh sehingga terdapat argumentasi yang sistematis dan aktual.

#### 7. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan memberikan gambaran secara singkat bagaimana penelitian akan dituangkan dalam beberapa bab dalam penelitian. Hal ini perlu diperhatikan di awal, untuk mempermudah dalam memahami alur penulisan penelitian. Sehingga tujuan akhir yang hendak

---

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pers, Jakarta, 1986, hlm. 251-252

dicapai adalah pemahaman secara utuh terkait dengan uraian penelitian dari permasalahan yang diangkat oleh penulis.

## BAB I

Bab I merupakan pendahuluan, yang mana di dalamnya terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, originalitas penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

## BAB II

Dalam bab ini akan menguraikan tentang dasar hukum terkait dengan perlindungan hukum terhadap konsumen atas kalalaian pemerintah dan developer dalam penyediaan fasilitas umum tanah makam. Oleh sebab itu untuk mempertajam argumentasi akan penulis paparkan konsep perlindungan hukum dan urgensi perlindungan hukum terhadap konsumen, perlindungan hukum bagi konsumen yang tidak mendapatkan fasilitas umum tanah makam, dan kewajiban developer dalam penyediaan fasilitas umum tanah makam.

## BAB III

Dalam bab tiga akan membahas tentang tanggungjawab pemerintah terhadap pengadaan tanah makam oleh developer. Selain itu juga akan dipaparkan tentang gambaran umum tentang pengelolaan fasilitas umum

dan fasilitas sosial serta kewajiban pemerintah atas developer dalam memenuhi fasilitas umum tanah makam.

#### BAB IV

Dalam bab ini akan memuat penutup yang didalamnya berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan akan diuraikan secara ringkas dan jelas. Kesimpulan dibuat dengan tetap memperhatikan rumusan masalah sehingga kesimpulan tidak akan melebar keluar dari rumusan masalah yang telah ditetapkan.

