

SKRIPSI

**FUNGSI PENGAWASAN DINAS PERUMAHAN KAWASAN PERMUKIMAN
DAN PERTANAHAN PADA PELAKSANAAN PENATAAN PERMUKIMAN
KUMUH DI KABUPATEN SINJAI**

Disusun dan diajukan oleh

MUH. UWAIS AL QARMI YACUB

B121 16 021



PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

HALAMAN JUDUL

**FUNGSI PENGAWASAN DINAS PERUMAHAN KAWASAN PERMUKIMAN
DAN PERTANAHAN PADA PELAKSANAAN PENATAAN PERMUKIMAN
KUMUH DI KABUPATEN SINJAI**

Disusun dan diajukan oleh

MUH. UWAIS ALQARMI YACUB

B121 16 021

SKRIPSI

**Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi
Sarjana pada Program Studi Hukum Administrasi Negara**

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

PENGESAHAN SKRIPSI

**FUNGSI PENGAWASAN DINAS PERUMAHAN KAWASAN
PERMUKIMAN DAN PERTANAHAN PADA PELAKSANAAN PENATAAN
PERMUKIMAN KUMUH DI KABUPATEN SINJAI**

Disusun dan diajukan oleh

MUH UWAIS ALQARMI YACUB

B121 16 021

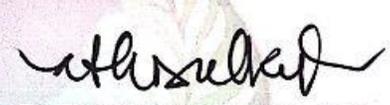
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada hari Selasa, 21 Juli 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 19640824 199103 2 002


Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
NIP. 19680711 200312 1 004

Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara




Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H.
NIP. 19790326 200812 2 002

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi dari mahasiswa:

Nama : Muh. Uwais Al Qarmi Yacub
Nomor Induk Mahasiswa : B121 16 021
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul : Fungsi Pengawasan Dinas Perumahan
Kawasan Permukiman dan Pertanahan Pada
Pelaksanaan Penataan Permukiman Kumuh di
Kabupaten Sinjai

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian Skripsi.

Makassar, 20 Januari 2023

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Marwati Riza S.H., M.Si.

NIP. 19640824 199103 2 002

Pembimbing Pendamping



Dr. Zulkifli Aspan S.H., M.H.

NIP. 19680711 2003121 004



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : MUH. UWAI AL - QARMI YACUB
N I M : B12116021
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Pelaksanaan Fungsi Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan
Pertanahan Pada Pengelolaan Perumahan dan Permukiman
Kumuh di Kabupaten Sinjai

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juli 2023



PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muh. Uwais Al Qarmi Yacub

NIM : B12116021

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Jenjang : Strata Satu (S1)

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul **“FUNGSI PENGAWASAN DINAS PERUMAHAN KAWASAN PERMUKIMAN DAN PERTANAHAN PADA PELAKSANAAN PENATAAN PERMUKIMAN KUMUH DI KABUPATEN SINJAI”** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari skripsi saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 31 Juli 2023



Yang Menyatakan

Muh. Uwais Al Qarmi Yacub

ABSTRAK

MUH UWAIS AL QARMI YACUB (B121 16 021) dengan judul **“Fungsi Pengawasan Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan Pertanahan pada Pelaksanaan Penataan Permukiman Kumuh di Kabupaten Sinjai”** dibawah bimbingan Ibu Marwati Riza sebagai Pembimbing utama dan Bapak Zulkifli Aspan sebagai Pembimbing pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Fungsi Pengawasan Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan Pertanahan Pada Pelaksanaan Penataan Permukiman Kumuh di Kabupaten Sinjai dan Penerapan Sanksi Administratif Pada Pelaksanaan Penataan Permukiman Kumuh di Kabupaten Sinjai. Penelitian ini berusaha untuk memberikan masukan dalam hal penegakan hukum terhadap Pelaksanaan Penataan Permukiman Kumuh di Kabupaten Sinjai.

Penelitian ini dilakukan di Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan Pertanahan Kabupaten Sinjai dan di Kelurahan Bongki dengan menggunakan teknik wawancara dan pengumpulan data baik secara langsung ataupun *website*.

Adapun hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Pelaksanaan fungsi pengawasan Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan Pertanahan pada pelaksanaan penataan permukiman kumuh di Kabupaten Sinjai telah berjalan sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) namun belum maksimal. (2) Penerapan sanksi administratif terhadap pelanggar penataan permukiman kumuh berdasarkan Perundang-Undangan yang berlaku adalah tidak berjalan karena Dinas terkait belum memberikan sanksi administratif kepada masyarakat yang melanggar.

Kata Kunci : Pengawasan, Sanksi Administratif, Permukiman Kumuh.

ABSTRACT

MUH UWAI AL QARMI YACUB (B121 16 021) with the title "*Supervision Function of the Housing and Settlement Area Housing Service in the Implementation of Slum Arrangement in Sinjai Regency*". supervised by Mrs. Marwati Riza as the Main Advisor and Mr. Zulkifli Aspan as Assistant Advisor.

This study aims to determine the Oversight Function of the Housing and Land Area Housing Agency in the Implementation of Slum Management in Sinjai Regency and the Application of Administrative Sanctions in the Implementation of Slum Management in Sinjai Regency. This research seeks to provide input in terms of law enforcement on the Implementation of Slum Management in Sinjai Regency.

This research was conducted at the Housing and Settlement Area Housing and Land Services Office of Sinjai Regency and in the Bongki Village by using interview techniques and data collection either directly or indirectly website.

The results of this study indicate that (1) The implementation of the supervisory function of the Housing, Settlement and Land Area Office in the implementation of slum settlements in Sinjai Regency has been carried out in accordance with the Standard Operating Procedures (SOP) but has not been maximized. (2) The application of administrative sanctions against slum settlement violators based on the applicable laws and regulations is not working because the related agency has not yet given administrative sanctions to people who violate it.

Keywords: Control, Administrative Sanctions, Slums.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Segala puji bagi ALLAH SWT. Yang telah memberikan begitu banyak Nikmat, Petunjuk, dan Karunia-Nya yang tanpa batas kepada Penulis, sehingga Penulis senantiasa diberikan kemudahan, kesabaran, dan keikhlasan dalam menyelesaikan skripsi ini dengan judul **“Fungsi Pengawasan Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan Pertanahan Pada Pelaksanaan Penataan Permukiman Kumuh di Kabupaten Sinjai”** sebagai salah satu syarat meraih gelar Sarjana Hukum pada program studi Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Shalawat serta salam juga selalu tercurahkan kepada Nabiullah Muhammad SAW.

Selama penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari berbagai rintangan, namun berkat dukungan dari berbagai pihak baik itu dukungan moril maupun dukungan materiil akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini. Rasa terima kasih setinggi-tingginya penulis ucapkan kepada kedua orang tua tercinta, yakni Ayahanda **Gistor Yacub** dan Ibunda terkasih **Amriani** atas segala doa, kasih sayang, jerih payah dan motivasi demi keberhasilan penulis. Meskipun penulis sadar bahwa ucapan terima kasih ini tidak akan mampu untuk membalas segala hal yang telah mereka berikan. Serta ucapan terima kasih kepada saudara penulis **Muh. Alfi Al Fawqi**

Yacub yang selalu memberikan wejangan dan motivasi kepada penulis.

Ucapan terima kasih juga kepada Ibu **Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.** selaku Pembimbing Utama dan Bapak **Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.** selaku Pembimbing Pendamping atas waktu, tenaga dan pikiran yang diberikan dalam mengarahkan penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Serta ucapan terima kasih juga penulis ucapkan kepada tim penguji Bapak **Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.** selaku Penguji I dan Ibu **Ariani Arifin, S.H., M.H.** selaku Penguji II atas segala saran serta masukan selama penyusunan skripsi ini.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada berbagai pihak yang telah memberikan bantuan baik berupa kesempatan, bimbingan, motivasi, perhatian, kritik dan saran selama penulis menjalani Pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan selama proses penulisan skripsi ini, yaitu kepada:

1. Bapak **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.**, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh staf dan jajarannya.
2. Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H.,M.A.P.** Selaku Dekan Fakultas hukum Universitas Hasanuddin, Bapak **Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M.** Selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Ibu **Prof. Dr. Iin Kartika Shakarina, S.H.,M.A.** selaku wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumberdaya, dan Alumni, Ibu **Dr. Ratnawati, S.H.,M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset, dan Inovasi.

3. Ibu **Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H.,M.H** selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu dalam skripsi ini. Terima kasih atas segala ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan selama ini.
5. Bapak dan Ibu Pegawai Akademik dan seluruh Staf Akademik yang memberikan bantuan dan pelayanan administrasi yang sangat baik sejak awal perkuliahan hingga tahap penyelesaian skripsi ini.
6. Kepala Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan Pertanahan Kabupaten Sinjai serta jajaran pegawai/staf yang telah menerima dan membantu penulis dalam proses penelitian skripsi ini.
7. Sahabat-Sahabat seperjuangan **“RUBER”**, **Yapto Jabir, S.H., Huznul Faidzin, S.H., Andi Al-amri Yahya, S.H., Muh. Fadhil Prawira, S.H., Muh Arfan Al-Qadri, S.H., Andi Aditya Ramadhana, S.H., Muh. Iqra Patandean, S.H., Husni Ramadika Rifai, S.H., Jusriawan Fajri, S.H., M Reformasi Bangun Anas, S.H., M. Adli Jamruddin, S.H., dan Azwar, S.H.**, yang telah memberi banyak kenangan manis dalam perjalanan kehidupan penulis sejak awal perkuliahan hingga

proses penyelesaian skripsi.

8. Kawan-kawan **“UNCH”** **Regita Cahya Ardhia Putri, S.H., Tisia Apriliana, Rinda Fatri Liani, S.H., Adelifka, S.H., Andi Faradilla Sulolipu, S.H., Andi Indira Tenriwaru, S.H., Kurniawati, S.H., Suryani Sakinah, S.H.**
9. **“Grup Iesti” Putri Purnamasari dan Kiki Hanif** yang telah memberikan banyak pengalaman dan motivasi kepada penulis.
10. Teman-teman **“Avengers” Ato, Mar’ie, Bang Akhir, Al, Alip, Angga, Eko, Bang Fadly, Djilham, Fachri, Fitrah, Greg, Ibnu, Rangga, Ridwan, dan Riyad** yang telah memberi banyak kenangan manis dalam perjalanan kehidupan penulis dan terima kasih telah menjadi keluarga baru bagi penulis.
11. Kepada Senior-senior **“HAN 2015” kak Ulfah, kak Fajrin, Kak anca, kak jong, kak jak, kak arif, kak bara, kak fifdy, kak alling,** yang telah memberikan kritik dan saran kepada penulis selama proses penyelesaian skripsi.
12. Kawan-kawan **“HAN 2017” Najib, Fadhil Ahmad, Faisal, Erval, Fandi, Arjun, Hadi, Rusdi, Emil, Nunu, Rita, Krisda, dan Yuli** yang telah menjadi kawan bertukar cerita kepada penulis selama proses perkuliahan.
13. Kawan-kawan **“HAN 2018” Edi, Laode, Ihram, Iccang, Rizal, Indra, Diqi, Tami, Nanda, Rizka, Adel, Gebi, Rere, dan Regina,** yang telah menjadi kawan bertukar cerita kepada

penulis selama proses perkuliahan.

14. Kawan-kawan “**Rumah Uga**” **Ahzanul, Uga, Ibe, Muflih, Ical, Salman**, yang menjadi tempat bercerita dan menjadi keluarga bagi penulis.
15. Kepada seluruh teman-teman **Program Studi Hukum Administrasi Negara Angkatan 2016** yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu yang telah menjadi teman belajar dan berbagi ilmu serta seluruh teman-teman DIKTUM 2016 FH-UH.
16. Kepada Keluarga Besar **FORMAHAN FH-UH** yang telah memberikan penulis kesempatan untuk menimba ilmu serta pengalaman berorganisasi yang sangat berkesan. Terima kasih telah menjadi keluarga baru bagi penulis, dan tetaplah menjadi “Rumah” bagi penulis serta seluruh Mahasiswa Prodi HAN.
Saya HAN Saya Bangga.
17. Keluarga Besar **IPMIL RAYA UNHAS** yang telah menjadi wadah berorganisasi dan telah menjadi rumah bagi *Wija To Luwu*.
18. Teman-teman **KKN Reguler Gelombang 102** Kecamatan Sinjai Selatan, Kabupaten Sinjai atas segala cerita suka dan duka selama menjalani Proses KKN.

Akhirnya atas segala bantuan dan jasa yang diberikan tidak ada sesuatu yang bisa penulis berikan kecuali berharap dan berdoa semoga Allah SWT senantiasa memberikan ridho dan balasan atas

jasa-jasa yang telah diberikan kepada penulis dan kiranya bukanlah suatu hal yang berlebihan apabila penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bagi pembaca maupun penulis. Namun demikian, disadari sepenuhnya bahwa penyusunan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna.

Makassar, 18 Juli 2023

Muh. Uwais Al-Qarmi Yacub

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN.....	v
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	10
E. Keaslian Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
A. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan.....	13
1. Pengertian Pengawasan.....	13
2. Fungsi dan Tujuan Pengawasan	16

B.	Kewenangan.....	22
	1. Asas Legalitas dan Wewenang Pemerintahan.....	22
	2. Wewenang Pemerintahan.....	24
	3. Sumber dan Cara Memperoleh Pemerintahan.....	26
C.	Tinjauan Umum Tentang Perumahan dan Permukiman... 30	
	1. Pengertian Perumahan dan Permukiman.....	30
	2. Asas dan Tujuan Penyelenggaraan Perumahan dan Permukiman	32
D.	Dasar Hukum.....	37
E.	Sanksi Administrasi.....	40
	1. Pengertian Sanksi Administrasi.....	40
	2. Jenis-Jenis Sanksi Administrasi	42
BAB III METODE PENELITIAN.....		50
A.	Lokasi Penelitian	50
B.	Populasi dan Sampel.....	50
C.	Jenis dan Sumber Data	51
D.	Teknik Pengumpulan Data	51
E.	Analisis Data.....	52
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS.....		53
A.	Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan Pertanahan Pada Pelaksanaan Penataan Permukiman Kumuh di Kabupaten Sinjai.....	53

B. Penerapan Sanksi administratif Pada Pelaksanaan Penataan Permukiman Kumuh di Kabupaten Sinjai.....	66
BAB V PENUTUP.....	71
A. Kesimpulan.....	71
B. Saran.....	72
DAFTAR PUSTAKA.....	73

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintahan negara yang berdasarkan konstitusi merupakan salah satu refleksi dari negara hukum. Konsep masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan merupakan suatu konsep yang didalamnya memuat nilai-nilai keadilan yang responsif, yang mendukung tujuan negara hukum. Dalam nilai-nilai keadilan masyarakat memperoleh hak yang sama baik hak sosial maupun hak politik sebagaimana yang diatur dalam konstitusi negara.¹

Manusia tidak pernah lepas dari segala masalah yang berhubungan dengan tempat yang di mana manusia itu bernaung dan tinggal dalam kehidupannya sehari-hari. Bagi manusia, tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar disamping kebutuhan sandang dan pangan. Pada hakikatnya fungsi tempat tinggal bagi kehidupan manusia memang sangat vital, tanpa tempat tinggal maka manusia tidak akan dapat hidup dengan layak.²

Sudah selayaknya apabila untuk pembangunan perumahan dan permukiman itu pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan tentang perumahan dan permukiman yang dimaksudkan untuk

¹ Zulkifli Aspan, 2013, *Prinsip-prinsip Negara Hukum dan Demokrasi (Implementasi Prinsip Good Governance dalam Penyelenggaraan Negara)*, Artikel Scholar

² Suparno Sastra dan Endy Marlina, 2007, *Perencanaan dan Pengembangan Perumahan*, Andi, Yogyakarta, hlm. 2

memberikan arahan (*guide line*) bagi pembangunan sektor perumahan dan permukiman. Peraturan perundang-undangan antara lain tertuang dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Pada pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyebutkan bahwa:³

“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.”

Selain merupakan kebutuhan dasar, lingkungan juga menjadi dasar pokok pendukung Kesehatan, maupun kenyamanan. Seiring perkembangan dunia, perebutan atas pendirian rumah semakin pesat baik dari masyarakat pindahan maupun masyarakat tetap di daerah tersebut. Sehingga mereka mengesampingkan sarana, prasarana dan kualitas yang harus dimiliki dalam suatu lingkungan perumahan yang menyebabkan terjadinya kekumuhan didalam lingkungan.

Permukiman kumuh merupakan masalah yang dihadapi oleh hampir semua kota-kota besar di Indonesia bahkan kota-kota besar di negara berkembang lainnya. Baik itu di daerah perkotaan merupakan suatu masalah yang menyertai lajunya pembangunan yang sedang dilaksanakan, permasalahan-permasalahan ini pada gilirannya akan

³ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman pasal 1 ayat (1)

menimbulkan akibat-akibat terhadap permukiman manusia dan lingkungan hidup, hal ini terlihat dengan adanya penambahan penduduk dan menciutnya tanah untuk permukiman.⁴

Permasalahan permukiman yang memburuk di daerah perkotaan Indonesia, dicerminkan oleh adanya kepadatan penduduk yang sangat tinggi, kepadatan perumahan yang besar, tidak memadai fasilitas-fasilitas kehidupan yang tersedia terhadap pemenuhan hidup minimum, salah satu sifat Urbanisasi yang terjadi pada negara yang sedang berkembang umumnya dikatakan sebagai Urbanisasi Semu (*Pseudo Urbanization*) yang dapat diartikan bahwa Urbanisasi Semu merupakan fenomena Migrasi dari desa ke kota tanpa adanya persiapan, sehingga pada Urbanisasi Semu ini ditandai dengan berbagai masalah seperti kemiskinan perkotaan.⁵

Kawasan permukiman kumuh seringkali identik dengan keberadaan penduduk miskin. Persepsi ini tidak selalu benar karena di dalam Kawasan permukiman kumuh juga terdapat penduduk yang tidak termasuk kategori miskin. Hal ini ditandai dengan kondisi rumah dan fasilitas yang mereka miliki di Kawasan permukiman kumuh tersebut. Ada dua hal yang mencirikan Kawasan tersebut dikatakan kumuh, yaitu :

- a. Kawasan tersebut tidak atau kurang terlayani dengan infrastruktur pendukung Kawasan seperti jaringan jalan, drainase, saluran limbah

⁴ Gatot Murniatmo, 1992, *Pola Pemukiman Rumah Inti dan Dampaknya di Magelang*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Yogyakarta, hlm.7

⁵ *Ibid*, hal. 10

dan lain-lain, sehingga Kawasan tersebut cenderung mengalami degradasi; dan

- b. Hunian di Kawasan tersebut secara kasat mata terlihat tidak layak huni yang ditandai dengan kurangnya ventilasi maupun pencahayaan, disamping mutu material bangunannya yang tidak layak dijadikan sebagai bahan bangunan untuk sebuah hunian.⁶

Akar masalah permukiman kumuh lebih bersifat kompleks, yaitu karena: pembiaran (*neglegiance*) berkembangnya ruang-ruang marjinal perkotaan, lemahnya pengelolaan kota, belum adanya pengenalan terhadap kebutuhan (*housing need assessment*) dan persediaan rumah (*housing stock evaluation*) secara utuh dan partisipatif, dan belum adanya pengembangan sistem penyediaan perumahan secara utuh (*housing delivery system*).⁷

Kajian tentang permukiman kumuh pada umumnya mencakup tiga segi, pertama kondisi fisiknya, kedua kondisi sosial ekonomi budaya komunitas yang bermukim di permukiman tersebut, dan ketiga dampak oleh kedua kondisi tersebut. Kondisi fisik antara lain: tampak dari kondisi bangunan yang sangat rapat dengan kualitas konstruksi rendah, jaringan jalan tidak berpola, dan kondisi perkerasan yang kurang baik, sanitasi umum dan saluran drainase tidak berfungsi dengan baik, serta

⁶ Donny Wahyu Wijaya, "Perencanaan Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh Studi Penentuan Kawasan Prioritas untuk Peningkatan Kualitas Infrastruktur Pada Kawasan Pemukiman Kumuh di Kota Malang", *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, Bappeda Kota Malang, Jawa Timur, Indonesia, Vol. 2, Nomor 1 Mei 2016, hlm. 2.

⁷ *Ibid.*,

pengelolaan sampah yang kurang baik. Sedangkan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang tinggal di Kawasan permukiman kumuh antara lain : mencakup tingkat pendapatan rendah, norma sosial yang longgar, budaya kemiskinan yang mewarnai kehidupannya yang antara lain tampak dari sikap dan perilaku yang apatis. Kondisi tersebut sering juga mengakibatkan kondisi Kesehatan yang buruk, sumber pencemaran, sumber penyebaran penyakit, dan perilaku menyimpang yang berdampak pada kehidupan kota keseluruhannya. Oleh karena itu, Kawasan permukiman kumuh dianggap sebagai permasalahan kota yang harus diatasi.⁸

Berdasarkan Pasal 2 huruf a, b, dan c Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman bertujuan untuk :

- a. Mewujudkan ketertiban dalam penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman;
- b. Memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan dalam melaksanakan tugas dan wewenang serta hak dan kewajibannya dalam penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman; dan
- c. Mewujudkan keadilan bagi seluruh pemangku kepentingan terutama bagi MBR dalam penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.

⁸ *Ibid.*,

Kabupaten Sinjai sebagai salah satu Kabupaten di Provinsi Sulawesi Selatan yang memiliki pertumbuhan dan perkembangan kota yang cepat baik dalam pertumbuhan fisik maupun ekonomi. Hal tersebut menjadi daya tarik bagi para pendatang sebagai kaum urban di Kabupaten Sinjai yang menyebabkan semakin padatnya jumlah penduduk. Berdasarkan Surat Keputusan Bupati Sinjai Nomor 96 Tahun 2020 Tentang Penetapan Lokasi Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh di Kabupaten Sinjai, salah satu kelurahan yang ada di Kecamatan Sinjai Utara yaitu; Kelurahan Bongki memiliki jumlah penduduk 520 jiwa dengan jumlah KK 104 dan luas daerah 1.66 (Ha).⁹ Sayangnya, para pendatang tidak selalu diimbangi dengan pengetahuan dan pendidikan yang memadai, sehingga timbul kelompok masyarakat kurang mampu berpenghasilan rendah. Keadaan tersebut diperburuk dengan terbatasnya lahan sebagai wadah kegiatan hidup dan tempat tinggal, yang mengakibatkan tingginya harga tanah dan rumah di Kabupaten Sinjai. Hal ini menimbulkan daerah-daerah dapat diidentifikasi sebagai suatu daerah yang padat penduduk, dengan tingkat ekonomi yang rendah sehingga tidak memenuhi persyaratan standar hidup layak huni dan sehat, misalnya tersedianya layanan air bersih dan sanitasi, yang merupakan ciri dari kekumuhan.

Sebagai upaya Pemerintah Kabupaten Sinjai untuk menangani pengelolaan perumahan dan permukiman kumuh ditetapkan Peraturan

⁹ Surat Keputusan Bupati Sinjai Nomor 96 Tahun 2020 Tentang Penetapan Lokasi Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh di Kabupaten Sinjai

Daerah Nomor 27 Tahun 2019 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan dan Permukiman Kumuh. Pada Pasal 55 ayat (3) Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2019 Tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan dan Permukiman Kumuh menyebutkan bahwa:¹⁰

“Pengelolaan dapat difasilitasi oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan keswadayaan masyarakat dalam pengelolaan Perumahan dan Permukiman layak huni”

Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan Pertanahan sebagai salah satu lembaga teknis daerah merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan yang mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan bidang perumahan dan kawasan permukiman dan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dan tugas pembantuan yang diberikan kepada daerah.¹¹

Berdasarkan Peraturan Bupati Sinjai Nomor 60 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertanahan, pada Pasal 14 ayat (2) huruf h, menyebutkan bahwa:¹²

“Melakukan pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan kawasan siap bangun/lahan siap bangun dan penataan kawasan permukiman kumuh di daerah”

¹⁰ Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2019 Tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan dan Permukiman Kumuh pasal 55 ayat (3)

¹¹ Sriatin Putri, “Pengaruh Kerjasama Terhadap Kinerja Melalui Komitmen Organisasi di Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan Pertanahan Kota Sungai Penuh”, Jurnal Administrasi Nusantara Mahasiswa, STIA Nusantara Sakti Sungai Penuh, Vol.2, No. 1-30 Januari 2020, hlm.2

¹² Peraturan Bupati Sinjai Nomor 60 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertanahan pasal 14 ayat (2) huruf h

Secara administrasi Kecamatan Sinjai Utara merupakan salah satu dari 9 (sembilan) kecamatan di Kabupaten Sinjai dengan ibu kota kecamatan adalah Kelurahan Balangnipa. Pada dasarnya Kecamatan Sinjai Utara memiliki permasalahan yang cukup kompleks salah satunya pada pengelolaan perumahan dan permukiman kumuh.

Berdasarkan Surat Keputusan Bupati Sinjai Nomor 96 Tahun 2020 Tentang Penetapan Lokasi Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh di Kabupaten Sinjai, Kelurahan Bongki yang mempunyai luas daerah 1.66 (Ha) ini merupakan salah satu kelurahan yang tergolong dalam kawasan permukiman kumuh yang kualitasnya rendah dengan tipologi kawasan dekat dengan pusat kegiatan sosial. Permasalahan pada lingkungan permukiman yang dikategorikan tidak sehat, penyebab utamanya sama seperti di kota-kota kecil lainnya di Indonesia dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Dihuni oleh penduduk yang padat, baik karena pertumbuhan penduduk akibat kelahiran maupun karena adanya urbanisasi
- b. Kondisi Kesehatan dan sanitasi yang rendah
- c. Langkanya pelayanan kota seperti air bersih, fasilitas MCK, listrik, dan sebagainya
- d. Pertumbuhan yang tidak terencana sehingga penampilan fisiknya pun tidak teratur dan tidak terurus; jalan yang sempit; halaman tidak ada; dan sebagainya
- e. Secara sosial terisolasi dari permukiman lapisan masyarakat lainnya.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti, mengkaji dan selanjutnya dituangkan dalam karya tulis dalam bentuk rencana usulan penelitian dan skripsi dengan judul :

“Fungsi Pengawasan Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan Pertanahan Pada Pelaksanaan Penataan Permukiman Kumuh di Kabupaten Sinjai”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis menguraikan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan Pertanahan Pada Pelaksanaan Penataan Permukiman Kumuh di Kabupaten Sinjai?
2. Bagaimana Penerapan Sanksi Administratif Pada Pelaksanaan Penataan Permukiman Kumuh di Kabupaten Sinjai?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dilaksanakan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Fungsi Pengawasan Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan Pertanahan Pada Pelaksanaan Penataan Permukiman Kumuh di Kabupaten Sinjai
2. Untuk mengetahui Penerapan Sanksi Administratif Pada Pelaksanaan Penataan Permukiman Kumuh di Kabupaten Sinjai

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan dan manfaat yang sebesar-besarnya kepada banyak pihak, adapun kegunaan dan manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

Hasil dari penelitian ini di harapkan dapat memberi sumbangan pemikiran dan manfaat bagi perkembangan ilmu Hukum Administrasi Negara, baik untuk mahasiswa, tenaga pengajar, maupun praktisi di bidang hukum dalam hal penulisan karya tulis ilmiah mengenai Fungsi Pengawasan Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan Pertanahan Pada Pelaksanaan Penataan Permukiman Kumuh di Kabupaten Sinjai

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini di harapkan dapat memberikan masukan dalam hal penegakan hukum terhadap Pelaksanaan Penataan Permukiman Kumuh di Kabupaten Sinjai

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Aulia Fathanah (B121 14 308) Mahasiswa Strata Satu (S1) Program Studi Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar dengan judul *“Tinjauan Hukum Terhadap Pemenuhan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum di Rumah Susun Dalam Penyediaan Perumahan dan Permukiman yang Layak Huni di Kota Makassar”* pada tahun 2018. Hasil dari penelitian yang didapatkan adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan hasil penelitian penulis bahwasanya pemenuhan fasilitas pemerintahan dan pelayanan umum belum sesuai dengan aturan-aturan yang terkait dan berlaku mengenai rumah susun. Pemerintah dalam hal ini masih perlu mengadakan perbaikan dan mengimplementasikan apa yang seharusnya ada dalam lingkungan rumah susun di Kota Makassar sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun.
2. Penyelesaian hambatan pembangunan rumah susun ini adalah dengan adanya dorongan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menerbitkan peraturan-peraturan daerah dalam menunjang pembangunan rumah susun yang berpihak pada masyarakat berpenghasilan rendah. Di sisi lain, ada pula upaya pemerintah dalam memperbaiki lingkungan rumah susun dengan cara sosialisasi dan mengadakan perbaikan-perbaikan prasarana, sarana, dan utilitas umum di rumah susun. Pemerintah juga mengupayakan adanya langkah untuk merevisi Peraturan Daerah tentang Rumah Susun agar dapat mengcover permasalahan-permasalahan yang terjadi saat ini. Untuk itu, pemerintah juga menggandeng beberapa Dinas-dinas yang ada untuk turut membantu dalam hal melakukan sosialisasi kepada masyarakat rumah susun.

Berdasarkan pemaparan hasil penelitian diatas, dapat disimpulkan bahwa adapun perbedaan pada penelitian yang dilakukan sebelumnya

oleh Aulia Fathanah dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah terkait fungsi pengawasan dinas perumahan kawasan permukiman dan pertanahan terhadap pelaksanaan perumahan dan permukiman Kumuh, spesifiknya adalah penelitian sebelumnya terkait pemenuhan prasarana, sarana, dan utilitas umum di rumah susun dalam penyediaan perumahan dan permukiman yang layak huni di kota Makassar, sedangkan objek penelitian penulis terkait dengan pelaksanaan perumahan dan permukiman kumuh di kabupaten Sinjai.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan

1) Pengertian Pengawasan

Pada dasarnya, pengawasan memiliki tiga langkah. Tiga langkah tersebut adalah menentukan standar, mengukur hasil atas standar, dan mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan.¹³

Pengawasan sendiri diperlukan dalam pengelolaan suatu organisasi. Pengawasan tersebut sangat diperlukan dalam manajemen organisasi apa pun bentuknya. Menurut Terry yang dikutip oleh Soejamto, manajemen dibagi menjadi empat hal penting, yaitu perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), pengawasan (*controlling*). Berdasarkan hal tersebut, suatu organisasi yang baik harus memiliki pengawasan yang baik agar menjamin apa yang dilakukan oleh suatu organisasi berlangsung sesuai dengan apa yang direncanakan pada waktu semula.¹⁴

Kontrol atau pengawasan adalah fungsi didalam manajemen fungsional yang harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan semua unit/satuan kerja terhadap pelaksanaan pekerjaan atau pegawai yang melaksanakan sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing. Dengan demikian, pengawasan oleh pimpinan khususnya yang berupa

¹³ Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, 2018. *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Media Pressindo, hlm.3

¹⁴ *Ibid.*,

pengawasan melekat (*built in control*), merupakan kegiatan manajerial yang dilakukan dengan maksud agar tidak terjadi penyimpangan dalam melaksanakan pekerjaan.

Suatu penyimpangan atau kesalahan terjadi atau tidak selama dalam pelaksanaan pekerjaan tergantung pada tingkat kemampuan dan keterampilan pegawai. Para pegawai yang selalu mendapat pengarahan atau bimbingan dari atasan, cenderung melakukan kesalahan atau penyimpangan yang lebih sedikit dibandingkan dengan pegawai yang tidak memperoleh bimbingan.¹⁵

Istilah pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen karena memang pengawasan ini merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Wajar apabila pengertian tentang istilah ini lebih banyak diberikan oleh ilmu manajemen daripada ilmu hukum. Mengenai pengertian pengawasan, George R. Terry mengatakan bahwa pengawasan adalah suatu bentuk pengendalian untuk menentukan apa yang ingin dicapai, mengevaluasi, dan menerapkan tindakan korektif jika diperlukan untuk memastikan hasil akan sesuai dengan rencana.¹⁶

Pengawasan dapat di definisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen dapat tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang

¹⁵ M.Kadarisman, 2013, *Manajemen Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rajawali, Jakarta, hlm.1721

¹⁶ Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm.36

direncanakan. Pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.¹⁷

Pengawasan menurut Praduji Atmosudirdjo diartikan sebagai proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, dan diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.¹⁸

Menurut Harahap, pengawasan adalah keseluruhan sistem, teknik, cara yang mungkin dapat digunakan oleh seorang atasan untuk menjamin agar segala aktivitas yang dilakukan oleh dan organisasi benar-benar menerapkan prinsip efisiensi dan mengarah pada upaya mencapai keseluruhan tujuan organisasi.¹⁹

Seorang ahli manajemen lain menyatakan bahwa pengawasan adalah proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilai dan mengoreksinya dengan maksud agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula. Perencanaan dan pengawasan merupakan kedua belah mata uang yang sama.²⁰

Pendapat-pendapat diatas memperlihatkan adanya hubungan yang erat antara pengawasan dengan perencanaan. Ini berarti rencana tanpa pengawasan tidak ada artinya dalam suatu kegiatan yang dilakukan. Rencana merupakan pedoman untuk melaksanakan pengawasan,

¹⁷ Yohannes Yahya, 2006, *Pengantar Manajemen*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm.133

¹⁸ S. Praduji Atmosudirdjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.81

¹⁹ Sofyan Sari Harahap, 2001, *Sistem Pengawasan Manajemen (Management control system)*, PT Pustaka Quantum, Jakarta, hlm.14

²⁰ Baihaqi, 2016, *Pengawasan Sebagai Fungsi Manajemen Perpustakaan dan Hubungannya dengan Disiplin Pustakawan*, UPT Perpustakaan Syiah Kuala Banda Aceh, vol.8, Nomor:1, Juni, hlm.132-133

sedangkan pengawasan sebagai alat untuk mencegah timbulnya penyimpangan dan penyelewengan terhadap rencana yang telah ditetapkan.²¹

2) Fungsi dan Tujuan Pengawasan

Pengawasan merupakan instrumen yang paling penting dalam fungsi manajemen yang harus dilaksanakan dalam setiap kegiatan yang dilakukan oleh organisasi dimana pengawasan adalah alat untuk menjamin terwujudnya perencanaan yang telah ditetapkan.

Fungsi pengawasan dalam manajemen adalah upaya sistematis dalam menetapkan standar kerja dan berbagai tujuan yang direncanakan, mendesain sistem informasi umpan balik, membandingkan antara kinerja yang dicapai dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan apakah terdapat penyimpangan dan tingkat signifikan dari penyimpangan tersebut dan mengambil tindakan yang diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh sumber daya perusahaan dipergunakan secara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan.²²

Pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen menjadi sangat penting bagi perkembangan dan penerapan tujuan suatu organisasi, pengawasan merupakan bagian akhir dari suatu rangkaian proses fungsi-fungsi manajemen. Kegiatan pengawasan merupakan salah satu dari fungsi manajemen yang harus dijalankan oleh seorang pimpinan.

²¹ *Ibid.*,

²² Sule, Ernie Tisnawati, dan Saifullah, 2006, *Pengantar Manajemen Edisi Pertama*, Kencana, Jakarta, hlm.138

Kegiatan pengawasan erat hubungannya dengan perencanaan pekerjaan pada suatu organisasi/Lembaga.

Perencanaan merupakan fungsi awal dari proses manajemen dan fungsi akhir untuk mencapai tujuan. Dalam artian, perencanaan membutuhkan pihak pengawasan untuk mencapai keseimbangan yang tepat dalam bidang pekerjaan. Pengawasan mencakup kelanjutan tugas untuk melihat apakah kegiatan yang dilakukan sesuai dengan rencana. Pelaksanaan kegiatan di evaluasi dan penyimpangan diperbaiki supaya tujuan dapat dicapai dengan baik.²³

Agar pelaksanaan fungsi pengawasan dapat dijadikan suatu alat yang (instrumen) efektif, maka pelaksanaan fungsi pengawasan harus memperhatikan kriteria-kriteria, sebagai berikut:²⁴

- a. Apa yang akan diawasi (obyek yang perlu diawasi);
- b. Mengapa perlu diadakan pengawasan;
- c. Dimana dan bilamana diadakan pengawasan dan oleh siapa pengawasan tersebut harus dilakukan;
- d. Bagaimana pengawasan tersebut dapat dilakukan; dan
- e. Pengawasan tersebut harus bersifat rasional, fleksibel, terus menerus, dan pragmatis.

Untuk mencapai tujuan organisasi maka pengawasan perlu dilakukan agar segala sesuatu yang telah direncanakan dapat berjalan

²³ Terry R. Garry, 1991, *Prinsip-prinsip Manajemen Terjemahan J. Smit DFM*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm.18

²⁴ Muji Estiningsih, 2005, *Fungsi Pengawasan DPRD*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, hlm.21

sesuai dengan yang diharapkan, dan ketika terjadi penyimpangan dapat langsung mengambil tindakan sebagai suatu koreksi.

Pengawasan mempunyai beberapa tujuan yang sangat berguna bagi pihak-pihak yang melaksanakan. Tujuan pengawasan adalah mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.²⁵

Adapun tujuan pengawasan menurut Sujamto adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan pekerjaan, apakah semestinya atau tidak. Sedangkan tujuan pengawasan menurut Victor Situmorang dan Jusuf Juhir adalah sebagai berikut:²⁶

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah;
2. Menerbitkan koordinasi kegiatan-kegiatan;
3. Mencegah pemborosan dan penyelewengan;
4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan; dan
5. Membina kepercayaan terhadap kepemimpinan organisasi.

Tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat benar-benar merealisasikan tujuan utama tersebut, pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah

²⁵ Baihaqi, *op.cit* hlm.139

²⁶ Herma Yanti, *Mekanisme Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*, hlm.40

dikeluarkan, dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan rencana.²⁷

Tujuan pengawasan secara umum adalah untuk menciptakan suatu efisiensi dan efektivitas dalam setiap kegiatan dan berusaha agar apa yang direncanakan dapat menjadi kenyataan. Tujuan pengawasan juga untuk mengetahui pelaksanaan kerja, hasil kerja, dan segala sesuatunya apakah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, serta mengukur tingkat kesalahan yang terjadi sehingga mampu diperbaiki ke arah yang lebih baik.

Dari segi Hukum Administrasi Negara, pengawasan merupakan proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan adalah:

- 1) mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan
- 2) menyarankan agar ditekan adanya pemborosan
- 3) mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

3) Bentuk-bentuk Pengawasan

Menurut Philipus M. Hadjon yang dikutip oleh Muhtar Said, memaparkan bentuk-bentuk pengawasan dan kontrol, antara lain sebagai berikut:²⁸

²⁷ Manullang, 2004, *Dasar-dasar Manajemen*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm.173

- 1.) Pengawasan represif, yakni pengawasan yang dilakukan kemudian
- 2.) Pengawasan preventif, yakni pengawasan yang dilakukan sebelumnya
- 3.) Pengawasan yang positif
- 4.) Kewajiban untuk memberitahu
- 5.) Konsultasi dan perundangan
- 6.) Hak banding administratif
- 7.) Dinas- dinas pemerintah yang didekonsentrasi
- 8.) Keuangan
- 9.) Perencanaan
- 10.) Pengangkatan untuk kepentingan pemerintah pusat

Ahmad Fikri Hadin mengungkapkan sistem pengawasan yang efektif itu berupa pengawasan intern (*internal control*) dan pengawasan *extern* (*external control*). Selain dua cara tersebut maka dibutuhkan juga pengawasan dari masyarakat, supaya *good governance* dapat terwujud dengan baik. Sedangkan karakteristik pengawasan efektif itu yakni akurat, tepat waktu, obyektif, dan menyeluruh, terpusat pada titik-titik pengawasan strategic, realistik secara ekonomi, realistic secara organisasional, terkordinasi dengan aliran kerja organisasi, fleksibel,

²⁸ Muhtar Said, *Asas-Asas Hukum Administrasi Negara*, Thafa media, Yogyakarta, 2019, hlm. 53

bersifat sebagai petunjuk dan operasional, serta diterima para anggota organisasi.²⁹

Senada dengan pendapat sebelumnya, Paulus E. Lotulung yang dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu bahwa ditinjau dari segi kedudukan dari badan atau organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan atau organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol *intern* dan kontrol *ekstern*. Kontrol *intern* berarti bahwa pengawasan ini dilakukan oleh badan yang secara organisatoris atau struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan kontrol *ekstern* adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris atau struktural berada di luar pemerintah.³⁰

Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya, pengawasan atau kontrol dibedakan dalam dua jenis yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. Kontrol *a-priori* adalah bilamana pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah, sedangkan kontrol *a-posteriori* bilamana pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan pemerintah. Selain itu, kontrol dapat pula ditinjau dari segi objek yang diawasi yang terdiri dari kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*) dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Kontrol dari segi hukum

²⁹*Id*

³⁰ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 296

dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya. Sesudah mengadakan pembagian pengawasan tersebut, lebih lanjut Paulus E. Lotulung mengatakan bahwa kontrol yang dilakukan oleh peradilan Hukum Administrasi Negara mempunyai ciri-ciri; *pertama*, ekstren, karena dilakukan oleh suatu badan atau lembaga di luar pemerintahan; *kedua*, a-posteriori, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol; *ketiga*, control segi hukum, karena hanya menilai dari segi hukum saja.³¹

B. Kewenangan

1. Asas Legalitas dan Wewenang Pemerintah

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap Negara hukum terutama bagi Negara-negara hukum dalam sistem kontinental.³² Kemudian asas legalitas ini digunakan dalam bidang Hukum Administrasi Negara yang memiliki makna, "*Dat het bestuur aan de wet is onderworpen*" (bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang) atau "*Het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten*" (asas legalitas

³¹*Ibid., Op. Cit*, hlm. 297

³² Ridwan HR, hlm. 90

menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga Negara harus didasarkan pada undang-undang).³³

H.D. Stout, dengan menguti pendapat Verhey, mengemukakan bahwa *het beginsel van wetmatigheid van bestuur* mengandung tiga aspek, yakni aspek negative (*het negatieve aspect*), aspek formal-positif (*het formeel-positieve aspect*), dan aspek materiil-positif (*het materieel-positieve aspect*). Aspek negative menentukan bahwa tindakan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang. Tindakan pemerintahan adalah tidak sah jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Aspek formal-positif menentukan bahwa pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan atau berdasarkan undang-undang. Aspek materiil-positif menentukan bahwa undang-undang memuat aturan umum yang mengikat tindakan pemerintahan. Hal ini berarti bahwa kewenangan itu harus memiliki dasar perundang-undangan dan juga bahwa kewenangan itu harus memiliki dasar perundang-undangan dan juga bahwa kewenangan itu isinya ditentukan normanya oleh undang-undang.³⁴

Penerapan asas legalitas, menurut Indroharto, akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan. Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang itu berhak

³³Ibid., hlm. 91

³⁴ Ibid., hlm. 91

dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Sedangkan kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu dapat diramalkan atau diperkirakan lebih dahulu, dengan melihat kepada peraturan-peraturan yang berlaku, maka pada dasarnya dapat dilihat atau diharapkan apa yang akan dilakukan oleh aparat pemerintahan yang bersangkutan. Dengan demikian, warga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan tersebut.³⁵

2. Wewenang Pemerintahan

Asas legalitas merupakan dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni *“Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen”*, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Mengenai wewenang itu, H.D. Stout mengatakan bahwa:³⁶

“Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”

³⁵ Ibid., hlm. 94

³⁶ Ibid., hlm. 97

Lebih lanjut, H.D. Stout, dengan menyitir pendapat Goorden, mengatakan bahwa wewenang adalah “keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik”.Selanjutnya menurut F.P.C.L. Tonnaer berpendapat bahwa (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga Negara).³⁷

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. SteenBeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam Hukum Administrasi Negara, “*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*”. Kewenangan di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai adalah sebagai berikut:³⁸

“Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan

³⁷ Ibid., hlm. 98

³⁸ Ibid., hlm. 99

kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu”

Dalam negara hukum, yang menempatkan asas legalitas sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan, wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*) itu berasal dari peraturan perundang-undangan. R.J.H.M. Huisman menyatakan pendapat, yaitu:³⁹

“Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah), atau bahkan terhadap badan hukum privat”.

3. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang Pemerintahan

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber

³⁹ Ibid., hlm. 100

wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:⁴⁰

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*; di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah.
- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*; seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan Pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan

⁴⁰ Ibid., hlm. 101

atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.⁴¹

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:⁴²

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan;
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya; dan
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Dalam kajian Hukum Administrasi Negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum; tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban. Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.⁴³

Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas, namun dalam suatu negara hukum; baik penyerahan wewenang,

⁴¹ Id.

⁴² Ibid., hlm. 102

⁴³ Ibid., hlm. 105

sifat dan isi wewenang, maupun pelaksanaan wewenang tunduk pada batasan-batasan yuridis. Mengenai penyerahan wewenang dan sebaliknya, terdapat aturan-aturan hukum tertulis dan tidak tertulis. Di samping itu, dalam negara hukum juga dianut prinsip bahwa setiap penggunaan kewenangan pemerintahan harus disertai dengan pertanggungjawaban hukum. Terlepas dari bagaimana wewenang itu diperoleh dan apa isi dan sifat wewenang serta bagaimana mempertanggungjawabkan wewenang tersebut, yang pasti bahwa wewenang merupakan faktor penting dalam hubungannya dengan masalah pemerintahan, karena berdasarkan pada wewenang inilah pemerintah dapat melakukan berbagai tindakan hukum di bidang publik (*publiekrechtshandeling*).⁴⁴

⁴⁴ Ibid., hlm. 108-109

C. Tinjauan Umum Tentang Perumahan dan Permukiman

1) Pengertian Perumahan dan Permukiman

Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau hunian yang dilengkapi dengan prasarana lingkungan yaitu kelengkapan dasar fisik lingkungan, misalnya penyediaan air minum, pembuangan sampah, tersedianya listrik, telepon, jalan, yang memungkinkan lingkungan permukiman berfungsi sebagaimana mestinya. Rumah adalah tempat melepaskan lelah, tempat bergaul, dan membina rasa kekeluargaan diantara anggota keluarga, tempat berlindung keluarga dan menyimpan barang berharga. Rumah adalah struktur fisik terdiri dari ruangan, halaman, dan area sekitarnya yang dipakai sebagai tempat tinggal dan sarana pembinaan keluarga.

Menurut WHO (*World Health Organization*), rumah adalah struktur fisik atau bangunan untuk tempat berlindung, dimana lingkungan berguna untuk Kesehatan jasmani dan rohani serta keadaan sosialnya, baik untuk Kesehatan keluarga dan individu (komisi WHO mengenai Kesehatan dan lingkungan, 2001).⁴⁵

Menurut *American Public Health Association* (APHA) rumah dikatakan sehat apabila :⁴⁶

1. Memenuhi kebutuhan fisik dasar seperti temperature lebih rendah dari udara di luar rumah, penerangan yang memadai, ventilasi yang nyaman, dan kebisingan 45-55 dB.A.;

⁴⁵ Soedjadi Keman, "Kesehatan Perumahan dan Lingkungan Permukiman", Jurnal Kesehatan Lingkungan, Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Airlangga, Vol.2, No.1, Juli 2005, hlm.30

⁴⁶ *Ibid*, hal.31

2. Memenuhi kebutuhan kejiwaan;
3. Melindungi penghuninya dari penularan penyakit menular yaitu memiliki penyediaan air bersih, sarana pembuangan sampah dan saluran pembuangan air limbah yang saniter dan memenuhi syarat kesehatan; serta
4. Melindungi penghuninya dari kemungkinan terjadinya kecelakaan dan bahaya kebakaran, seperti fondasi rumah yang kokoh, tangga yang tidak curam, bahaya kebakaran karena arus pendek listrik, keracunan, bahkan dari ancaman kecelakaan lalu lintas.

Menurut Suparno Sastra M. dan Endi Marlina,⁴⁷ pengertian mengenai perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan.

Sedangkan permukiman menurut Suparno Sastra M. dan Endi Marlina, adalah suatu tempat bermukim manusia untuk menunjukkan suatu tujuan tertentu. Apabila dikaji dari segi makna, permukiman berasal dari terjemahan kata *settlements* yang mengandung pengertian suatu proses bermukim. permukiman memiliki 2 arti yang berbeda yaitu:⁴⁸

1. Isi. Yaitu menunjuk pada manusia sebagai penghuni maupun masyarakat di lingkungan sekitarnya.

⁴⁷ Perencanaan dan Pengembangan Perumahan, 2006, hlm.29

⁴⁸ *Ibid*, hal.37

2. Wadah. Yaitu menunjuk pada fisik hunian yang terdiri dari alam dan elemen-elemen buatan dari manusia.

2) Asas dan Tujuan Penyelenggaraan Perumahan dan Permukiman

Perumahan dan Permukiman diselenggarakan berdasarkan asas:⁴⁹

- a. asas kesejahteraan adalah memberikan landasan agar kebutuhan perumahan dan kawasan permukiman yang layak bagi masyarakat dapat terpenuhi sehingga masyarakat mampu mengembangkan diri dan beradab, serta dapat melaksanakan fungsi sosialnya.
- b. asas keadilan dan pemerataan adalah memberikan landasan agar hasil pembangunan di bidang perumahan dan kawasan permukiman dapat dinikmati secara proporsional dan merata bagi seluruh rakyat.
- c. asas kenasionalan adalah memberikan landasan agar hak kepemilikan tanah hanya berlaku untuk warga negara Indonesia, sedangkan hak mengkhuni dan menempati oleh orang asing hanya dimungkinkan dengan cara hak sewa atau hak pakai atas rumah.
- d. asas keefisienan dan kemanfaatan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan memaksimalkan potensi yang dimiliki berupa sumber daya tanah, teknologi rancang bangun, dan industri bahan bangunan yang sehat untuk memberikan keuntungan dan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

⁴⁹ Pasal 2 penjelasan atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

- e. asas keterjangkauan dan kemudahan adalah memberikan landasan agar hasil pembangunan di bidang perumahan dan kawasan permukiman dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, serta mendorong terciptanya iklim kondusif dengan memberikan kemudahan bagi MBR agar setiap warga negara Indonesia mampu memenuhi kebutuhan dasarakan perumahan dan permukiman.
- f. asas kemandirian dan kebersamaan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman bertumpu pada prakarsa, swadaya, dan peran masyarakat untuk turut serta mengupayakan pengadaan dan pemeliharaan terhadap aspek-aspek perumahan dan kawasan permukiman sehingga mampu membangkitkan kepercayaan, kemampuan, dan kekuatan sendiri, serta terciptanya kerja sama antara pemangku kepentingan di bidang perumahan dan kawasan permukiman.
- g. asas kemitraan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan melibatkan peran pelaku usaha dan masyarakat, dengan prinsip saling memerlukan, memercayai, memperkuat, dan menguntungkan yang dilakukan, baik langsung maupun tidak langsung.
- h. asas keserasian dan keseimbangan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan

pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungan, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah, serta memperhatikan dampak penting terhadap lingkungan.

- i. asas keterpaduan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilaksanakan dengan memadukan kebijakan dalam perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pengendalian, baik intra- maupun antarinstansi serta sektor terkait dalam kesatuan yang bulat dan utuh, saling menunjang, dan saling mengisi.
- j. asas kesehatan adalah memberikan landasan agar pembangunan perumahan dan kawasan permukiman memenuhi standar rumah sehat, syarat kesehatan lingkungan, dan perilaku hidup sehat.
- k. asas kelestarian dan keberlanjutan adalah memberikan landasan agar penyediaan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan memperhatikan kondisi lingkungan hidup, dan menyesuaikan dengan kebutuhan yang terus meningkat sejalan dengan laju kenaikan jumlah penduduk dan luas kawasan secara serasi dan seimbang untuk generasi sekarang dan generasi yang akan datang.
- l. Asas keselamatan, keamanan, ketertiban, dan keteraturan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman memperhatikan masalah keselamatan dan

keamanan bangunan beserta infrastrukturnya, keselamatan dan keamanan lingkungan dari berbagai ancaman yang membahayakan penghuninya, ketertiban administrasi, dan keteraturan dalam pemanfaatan perumahan dan kawasan permukiman.

Penyelenggaraan perumahan dan permukiman bertujuan:⁵⁰

- a. Memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman. Yang dimaksud dengan "kepastian hukum" adalah 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;
- b. Mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan, terutama bagi MBR. Yang dimaksud dengan "penataan dan pengembangan wilayah" adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antar daerah, antara

⁵⁰ Pasal 3 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

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;

- c. 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. Yang dimaksud dengan "daya guna dan hasil guna sumber daya alam" adalah 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;
- d. Memberdayakan para pemangku kepentingan bidang pembangunan perumahan dan kawasan permukiman. Yang dimaksud dengan "memberdayakan para pemangku kepentingan" adalah 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;

- e. Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, dan budaya;
dan
- f. Menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan. Yang dimaksud dengan "rumah yang layak huni dan terjangkau" adalah rumah yang memenuhi persyaratan keselamatan bangunan dan kecukupan minimum luas bangunan serta kesehatan penghuninya, yang mampu dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Yang dimaksud dengan "lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan" adalah 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. Dasar Hukum

UUD NRI Tahun 1945 merupakan suatu hasil reformasi dengan mengamandemenkan UUD Tahun 1945 pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002, sebagaimana UUD/Konstitusi itu merupakan dokumen sosial, politik, dokumen hukum, serta budaya bangsa. Sebagai dokumen hukum, UUD NRI Tahun 1945/ konstitusi Indonesia memuat tatanan normatif berbangsa dan bernegara yang merupakan hukum dasar/tertinggi yang

mendasari seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara atau penyelenggaraan kehidupan negara.⁵¹

Tugas hukum sesungguhnya adalah mampu memprediksi fenomena sosial-politik masa datang dan mewujudkan solusi atas masalah sosial-politik, ekonomi dan budaya. Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum menjadi dasar pembuatan putusan pengadilan (vonnis); menjadi dasar pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN); menjadi dasar pembentukan Peraturan Perundang-undangan; menjadi dasar hubungan hukum antar para warga masyarakat dan penyelesaian masalah-masalah sosial kemasyarakatan. Dalam konteks ini, Peraturan Perundang-undangan sebagai produk hukum menjadi sarana yang amat penting dalam penyelenggaraan kehidupan negara.⁵²

Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Sinjai Nomor 27 Tahun 2019 Tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan dan Permukiman Kumuh. Berdasarkan, Pasal 3 huruf b Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2019 Tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan dan Permukiman Kumuh menyebutkan bahwa :

“Meningkatkan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh dalam mewujudkan perumahan dan Kawasan permukiman yang layak huni dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur”.

⁵¹ Achmad Ruslan, 2021, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Edisi Revisi)*, Rangkang Education, Tangerang, hlm.3

⁵² *Ibid*, hal.6

Adapun sanksi administrasi dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sinjai Nomor 27 Tahun 2019 Tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan dan Permukiman Kumuh. Pada Pasal 77 Ayat (2) huruf a sampai dengan huruf o, menyebutkan bahwa:

- a. Teguran lisan;
- b. Peringatan tertulis;
- c. Pembatasan kegiatan pembangunan;
- d. Penghentian sementara atau penghentian tetap pada pelaksanaan pembangunan;
- e. Penghentian sementara atau penghentian tetap pada pengelolaan perumahan atau permukiman;
- f. Penguasaan sementara oleh pemerintah daerah (segel);
- g. Kewajiban membongkar sendiri bangunan dalam jangka waktu tertentu;
- h. Pembekuan izin mendirikan bangunan;
- i. Pencabutan izin mendirikan bangunan;
- j. Pembekuan/pencabutan surat bukti kepemilikan rumah;
- k. Perintah pembongkaran bangunan rumah;
- l. Pembatalan izin;
- m. Kewajiban pemulihan fungsi tanah dalam jangka waktu tertentu;
- n. Peneganaan denda administratif,dan/atau
- o. Penutupan lokasi.

Tentunya, instansi yang berwenang dalam hal ini adalah Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan Pertanahan (DISPERKIMTAN) Kabupaten Sinjai dalam pengelolaan perumahan dan permukiman kumuh, memperhatikan Pasal 55 ayat (3) Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2019 Tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan dan Permukiman Kumuh:

“Pengelolaan dapat difasilitasi oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan keswadayaan masyarakat dalam pengelolaan perumahan dan permukiman layak huni”.

E. Sanksi Administrasi

1. Pengertian Sanksi Administrasi

Sanksi merupakan bagian penutup yang penting dalam peraturan hukum administrasi negara. Sanksi digunakan atau dimaksudkan agar kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi masyarakat yang dituangkan dalam peraturan hukum administrasi dapat dipatuhi oleh masyarakat. Pengertian sanksi administratif menurut Van Wijk/W Konijnenbelt adalah Sanksi administratif merupakan sarana-sarana kekuatan menurut hukum publik yang dapat diterapkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara sebagai reaksi terhadap mereka yang tidak mentaati norma-norma hukum Tata Usaha Negara.⁵³

Dalam tindakan hukum di antara administrasi negara dan warga masyarakat terdapat ikatan hukum (*rechtsbetrekking*) dimana warga masyarakat terikat untuk melakukan atau memenuhi sesuatu sehingga bila warga lalai atau tidak menunaikannya maka administrasi negara dapat mengenakan sanksi hukum administrasi negara terhadapnya tanpa perantaraan atau melalui hakim pengadilan negeri.⁵⁴

Dalam hukum administrasi dijelaskan dengan tegas, bahwa penerapan sanksi administrasi merupakan bagian penutup yang penting didalam penegakan hukum pemerintahan. Hal tersebut didasarkan anggapan bahwa tidak ada artinya memasukkan adanya kewajiban-kewajiban dan atau larangan-larangan terhadap warga masyarakat

⁵³ Jum Angriani, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm.185

⁵⁴ *Ibid*, hal.186

didalam norma-norma hukum pemerintahan manakala norma-norma tersebut tidak dipatuhi oleh warga sehingga dibutuhkan adanya proses penegakan hukum pemerintahan berupa sanksi pemerintahan.⁵⁵

Penegakan hukum pemerintahan berupa pemberian sanksi administrasi akan mempertegas sisi kepentingan pemerintah untuk melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap tindakan atau perilaku masyarakat. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan adanya suatu kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan agar keadaan kembali normal atau warga masyarakat kembali patuh terhadap norma pemerintahan tersebut.⁵⁶

Menurut J. B. J. M. ten Berge, sanksi administrasi merupakan inti dari penegakan hukum pemerintahan. Dengan kata lain, sanksi diperlukan untuk menjamin penegakan hukum pemerintahan. Sedangkan menurut P. de Haan bahwa dalam hukum administrasi, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis. Lebih lanjut menurut J. J Oosternbrink yang berpendapat bahwa sanksi administratif adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah-warga negara yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga

⁵⁵ Aminuddin Ilmar, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas, Makassar, hlm. 337

⁵⁶ *Ibid*, hal. 338

(kekuasaan peradilan) tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri.⁵⁷

2. Jenis-Jenis Sanksi Administrasi

Seiring dengan luasnya ruang lingkup dan keragaman bidang urusan pemerintahan yang masing-masing bidang itu diatur dengan peraturan tersendiri, macam dan jenis sanksi itu dicantumkan dan ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan bidang administrasi tertentu. Pemahaman terhadap berbagai sanksi tersebut penting dalam kajian Hukum Administrasi Negara karena menyangkut efektivitas penegakan hukum, bagaimana pemerintah menggunakan kewenangannya dalam menerapkan sanksi, dan prosedur penerapan sanksi serta untuk mengukur norma-norma Hukum Administrasi Negara yang didalamnya memuat sanksi telah sesuai dibuat dan relevan diterapkan di tengah masyarakat. Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi, yaitu:⁵⁸

a. Paksaan Pemerintah (*bestuursdwang*)

Dalam kepustakaan Hukum Administrasi Negara, ada dua istilah mengenai paksaan pemerintahan ini, yaitu *bestuursdwang* dan *politedwang*. Menurut Philipus M. Hadjon, digunakannya istilah *bestuursdwang* adalah untuk mengakhiri kesalahpahaman yang dapat

⁵⁷ *Ibid*, hal. 339

⁵⁸ Ridwan HR, 2017, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.303-304

ditimbulkan oleh kata “*politie*” dalam penyebutan *politiedwang* (paksaan polisi) yang dimana polisi sama sekali tidak terlibat dalam pelaksanaan *politiedwang (bestuursdwang)*.⁵⁹

Berkenaan dengan paksaan pemerintahan ini, F. A. M Stroink dan J. G. Steenbeek mengatakan bahwasanya kewenangan paling penting yang dapat dijalankan oleh pemerintah untuk menegakkan Hukum Administrasi Negara materiil adalah paksaan pemerintah. Organ pemerintahan yang memiliki wewenang untuk merealisasikan secara nyata kepatuhan warga, jika perlu dengan paksaan, terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan tertentu atau kewajiban tertentu.⁶⁰

Dalam kepustakaan hukum administrasi dijelaskan bahwa paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*) sebagai tindakan atau perbuatan pemerintah yang nyata (*feitelijke handeling*) oleh pemerintah guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu norma hukum pemerintahan, atau bila masih melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh warga masyarakat karena bertentangan dengan ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Berkenaan dengan hal tersebut, maka keberadaan paksaan pemerintahan dapat pula dibedakan dengan sanksi-sanksi lain pada umumnya. Dengan menjalankan atau menerapkan paksaan pemerintahan merupakan suatu bentuk tindakan atau perbuatan pemerintahan dengan cara yang

⁵⁹ *Ibid.*,

⁶⁰ *Ibid*, hal. 306

langsung. Sedangkan penerapan sanksi-sanksi lainnya umumnya lebih berperan secara tidak langsung (*werken meer indirect*) seperti pengenaan denda administrasi yang juga menyerupai penggunaan sanksi yang ada didalam konsep hukum pidana.⁶¹

Dalam istilah hukum, ada perbedaan antara kewenangan (*bevoegdheid*) dengan kewajiban (*verplichting*) Kewenangan mengandung makna hak dan kewajiban (*rechten en plichten*) dalam dan untuk menjalankan tindakan hukum tertentu, sedangkan kewajiban hanya menunjukkan keharusan untuk mengambil tindakan hukum tertentu.⁶²

Kewenangan pemerintah untuk menggunakan *bestuursdwang* merupakan kewenangan yang bersifat bebas (*vrije bevoegheid*) yang berarti pemerintah diberi kebebasan untuk mempertimbangkan menurut inisiatifnya sendiri apakah menggunakan *bestuursdwang* atau tidak atau bahkan menerapkan sanksi lainnya. Kebebasan pemerintah dalam menggunakan wewenang paksaan pemerintahan ini dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik, seperti asas kecermatan, asas keseimbangan, asas kepastian hukum, dan sebagainya. Disamping itu ketika pemerintah menghadapi suatu kasus pelanggaran kaidah Hukum Administrasi Negara, misalnya pelanggaran ketentuan perizinan, pemerintah harus menggunakan asas kecermatan, asas kepastian

⁶¹ Aminuddin Ilmar, *op.cit.*, hlm. 334

⁶² Ridwan HR, *Loc.cit*

hukum, atau asas kebijaksanaan dengan mengkaji secara cermat apakah pelanggaran izin tersebut bersifat substansial atau tidak.⁶³

Baik pelanggaran yang bersifat substansial maupun yang tidak bersifat substansial, penerapan sanksi berupa paksaan pemerintahan harus memerhatikan ketentuan hukum yang berlaku baik itu tertulis maupun tidak tertulis. Salah satu ketentuan hukum yang ada ialah bahwa pelaksanaan *bestuursdwang* atau paksaan pemerintahan itu wajib didahului dengan surat peringatan tertulis yang dituangkan dalam KTUN.⁶⁴

b. Penarikan Kembali KTUN (Ketetapan)

Adanya penarikan kembali suatu keputusan atau ketetapan pemerintahan yang menguntungkan dilakukan dengan mengeluarkan suatu keputusan atau ketetapan baru yang isinya menarik kembali dan/atau menyatakan bahwa keputusan atau ketetapan yang lama tidak berlaku kembali. Penerapan sanksi ini dilakukan jika terjadi pelanggaran terhadap peraturan atau syarat-syarat yang diletakkan pada penetapan tertulis yang telah diberikan.⁶⁵

Keputusan yang menguntungkan (*begunstigende beschikking*) artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan-kemungkinan untuk memperoleh suatu melalui keputusan atau bilamana keputusan itu memberikan keringanan beban yang ada atau mungkin ada. Lawan dari keputusan yang menguntungkan adalah

⁶³ *Ibid*, hal. 307

⁶⁴ *Ibid*, hal. 308

⁶⁵ Aminuddin Ilmar, *op.cit.*, hlm. 349

keputusan yang memberi beban (*belastende beschikking*) yaitu keputusan yang meletakkan kewajiban yang sebelumnya tidak ada atau penolakan terhadap permohonan untuk memperoleh keringanan. Penarikan keputusan sebagai sanksi ini berkaitan erat dengan sifat dari keputusan itu sendiri. Terhadap keputusan yang bersifat terikat harus ditarik oleh organ yang mengeluarkan keputusan tersebut dan hanya mungkin dilakukan sepanjang peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar keputusan itu menentukan.⁶⁶

Penarikan kembali keputusan atau ketetapan ini menimbulkan persoalan yuridis, oleh karena di dalam konsep hukum administrasi terdapat asas *het vermoeden van rechtmatigheid* atau *presumptio justae causa* yang pada pokoknya menegaskan bahwa pada dasarnya setiap keputusan atau ketetapan yang dikeluarkan oleh pemerintah dianggap benar menurut hukum sampai bias dibuktikan sebaliknya. Oleh karena itu keputusan atau ketetapan pemerintahan yang sudah dikeluarkan itu pada dasarnya tidak untuk dicabut kembali sampai dapat dibuktikan sebaliknya melalui pengujian keabsahan tindakan atau perbuatan pemerintahan oleh hakim pengadilan.⁶⁷

Meskipun pada dasarnya KTUN yang telah dikeluarkan tersebut tidak untuk dicabut kembali sejalan dengan asas praduga *rechtmatig* dan asas kepastian hukum, akan tetapi tidaklah berarti menghilangkan kemungkinan untuk mencabut KTUN tersebut. Kaidah Hukum

⁶⁶ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 312

⁶⁷ Aminuddin Ilmar, *Loc.cit*

Administrasi Negara memberikan kemungkinan untuk mencabut KTUN yang menguntungkan sebagai akibat dari kesalahan penerima KTUN sehingga pencabutannya merupakan sanksi baginya. Disamping itu dapat pula pencabutan keputusan dilakukan akibat dari kesalahan pihak pembuat keputusan atau pemerintah, artinya keputusan yang dikeluarkan itu keliru atau mengandung kecacatan lainnya dan diketahui dengan jelas maka keputusan itu dapat dicabut dengan memerhatikan ketentuan Hukum Administrasi Negara baik tertulis maupun berupa asas-asas hukum. Suatu keputusan secara jelas dan diketahui mengandung kesalahan atau kekeliruan akan dilakukan perubahan atau pencabutan untuk mengedepankan asas kepastian hukum.⁶⁸

c. Pengenaan Uang Paksa (*dwangsom*)

Menurut N. E. Algra *dwangsom* atau uang paksa sebagai hukuman atau denda yang jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian yang harus dibayar karena tidak menunaikan atau melaksanakan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan. Dalam Hukum Administrasi Negara pengenaan uang paksa dapat dikenakan kepada seseorang atau warga negara yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintahan.⁶⁹

Pengenaan uang paksa (*dwangsom*) oleh pemerintah berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan, dan/atau pembayaran bunga karena hal itu baru bisa dilakukan setelah adanya pelanggaran syarat atau

⁶⁸ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 312-313

⁶⁹ *Ibid*, hal. 315

ketentuan yang telah ditetapkan pemerintah terlebih dahulu. Sehingga dalam penerapan sanksi ini memerlukan suatu persyaratan dan tidak disebabkan oleh karena adanya kerugian yang diderita oleh pemerintah saja, adanya kerusakan yang terjadi dan adanya pembayaran bunga terhadap pinjaman yang diberikan oleh pemerintah.⁷⁰

d. Pengenaan Denda Administratif

Pendapat dari P. de Haan menyatakan bahwa terdapat perbedaan dalam hal pengenaan sanksi pemerintahan berupa penerapan denda administratif ini yaitu berbeda dengan pengenaan uang paksa yang ditujukan untuk mendapatkan situasi konkrit yang sesuai dengan sisi kepentingan dari norma pemerintahan sedangkan denda administratif tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap adanya pelanggaran norma pemerintahan yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti.⁷¹

Dalam pengenaan atau penerapan sanksi ini maka pemerintah harus memperhatikan norma-norma pemerintahan yang ada baik itu peraturan perundang-undangan ataupun asas –asas umum pemerintahan yang baik sebab hal tersebut berkenaan dengan sisi tindakan atau perbuatan pemerintahan yang harus mengedepankan adanya suatu kepastian, kemanfaatan, dan keadilan bagi warga masyarakat dengan kata lain harus ada jaminan perlindungan terhadap tindakan atau perbuatan yang dilakukan pemerintah agar tidak merugikan masyarakat.⁷²

⁷⁰ Aminuddin Ilmar, *op.cit.*, hlm. 351

⁷¹ *Ibid.*,

⁷² *Ibid*, hal. 352

Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang kepada organ pemerintah untuk menjatuhkan hukuman berupa denda (*geldboete*) terhadap seseorang yang telah melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan. Pemberian wewenang langsung mengenai sanksi punitif ini dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan. Pada umumnya dalam berbagai peraturan perundang-undangan, hukuman yang berupa denda ini telah ditentukan mengenai jumlah yang dapat dikenakan kepada pihak yang melanggar ketentuan. Berkenaan dengan denda administrasi disimpulkan bahwa denda administrasi hanya dapat diterapkan atas dasar kekuatan wewenang yang diatur dalam undang-undang dalam arti formal.⁷³

⁷³ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 317-318