

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM MENGENAI PENYERAHAN PERASARANA, SARANA, DAN UTILITAS UMUM PERUMAHAN TIDAK BERSUSUN**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Perumahan dan Permukiman**

##### **a. Pengertian**

Menurut Undang-Undang No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan ruang adalah Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

Jadi perumahan adalah perkumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perKotaan maupun perdesaan yang dilengkapi dengan prasarana, sarana dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.<sup>33</sup>

Menurut WHO, rumah adalah struktur fisik atau bangunan untuk tempat berlindung, di mana lingkungan berguna untuk kesehatan jasmani dan rohani serta keadaan sosialnya, baik untuk kesehatan keluarga dan

---

<sup>33</sup> Undang-Undang No 6 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

individu (Komisi WHO Mengenai Kesehatan dan Lingkungan, 2001).<sup>34</sup>

Menurut *American Public Health Association* (APHA) rumah dikatakan sehat apabila Memenuhi kebutuhan fisik dasar seperti temperatur lebih rendah dari udara di luar rumah, penerangan yang memadai, ventilasi yang nyaman, dan kebisingan.

1. Memenuhi kebutuhan kejiwaan.
2. 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.
3. 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.<sup>35</sup>

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung No 5 tahun 2019 terdapat beberapa pengertian dasar mengenai perumahan dan permukiman, yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (18) dan (19) Yang berbunyi :

“ Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perKotaan mauoun pedesaan, yang dilengkapi dengan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum sebagai hasil upaya

<sup>34</sup> Soedjadi Keman, *Kesehatan Perumahan dan Lingkungan Permukiman*, Jurnal Kesehatan Lingkungan, Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Airlangga, Vol. 2, No. 1, Juli 2005, h. 30. Diakses tanggal 23 Nopember 2014

<sup>35</sup> *Ibid*, h. 13

pemenuhan rumah yang layak huni”.

“ permukiman adalah bagian lingkungan hidup diluar kawasan lindung, yang berupa kawasan perKotaan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau lingkungan hunian atau tempat kegiatan yang mendukung prikehidupan dan penghidupan.<sup>36</sup>

Sebagai lingkungan kehidupan. Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan. Sedangkan permukiman adalah suatu tempat bermukim manusia untuk menunjukkan suatu tujuan tertentu.<sup>37</sup>

Apabila dikaji dari segi makna, permukiman berasal dari terjemahan kata *settlements* yang mengandung pengertian suatu proses bermukim. Permukiman memiliki 2 arti yang berbeda yaitu :

- a) Isi, yaitu menunjuk pada manusia sebagai penghuni maupun masyarakat di lingkungan sekitarnya.
- b) Wadah, yaitu menunjuk pada fisik hunian yang terdiri dari alam dan elemen-elemen buatan manusia.<sup>38</sup>

#### **b. Asas Dan Tujuan Penyelenggaraan Perumahan Dan Permukiman**

Perumahan dan permukiman diselenggarakan berdasarkan asas :

1. Asas kesejahteraan adalah memberikan landasan agar kebutuhan

<sup>36</sup> Peraturan Daerah Kota Bandung No 5 tahun 2019 tentang penyediaan, penyerahan, dan pengelolaan, prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan

<sup>37</sup> Suparno Sastra M. dan Endi Marlina, *Perencanaan dan Pengembangan Perumahan*, Jakarta : 2006, h. 29

<sup>38</sup> *Ibid*, h. 37

perumahan dan kawasan permukiman yang layak bagi masyarakat dapat terpenuhi sehingga masyarakat mampu mengembangkan diri dan beradab, serta dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

2. 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.
3. Asas kenasionalan adalah memberikan landasan agar hak kepemilikan tanah hanya berlaku untuk warga negara Indonesia, sedangkan hak menghuni dan menempati oleh orang asing hanya dimungkinkan dengan cara hak sewa atau hak pakai atas rumah.
4. 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.
5. Asas keterjangkauan dan kemudahan adalah memberikan landasan agar hasil pembangunan di bidang perumahan dan

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

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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.

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

11. 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.

12. 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.<sup>39</sup>

#### **B. Tinjauan Umum Mengenai Penyerahan Prasarana, Sarana Dan Utilitas (PSU) Perumahan**

Prasarana sarana dan utilitas umum sering disebut sebagai fasilitas sosial dan fasilitas umum (fasos dan fasum) untuk menggambarkan fasilitas yang bisa digunakan publik. Dalam peraturan tentang fasilitas sosial, tak ditemukan istilah fasos dan fasum. Tapi itu adalah istilah untuk prasarana lingkungan, utilitas umum dan fasilitas sosial yang dipendekkan menjadi fasos dan fasum untuk mempermudah penyebutannya. Dalam peraturan daerah Kota Bandung nomor 5 tahun 2019 disebutkan pengertian dari prasarana, sarana dan utilitas yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (6), (7), dan (11) yang menyebutkan :

---

<sup>39</sup> Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang



“Prasana adalah kelenkapan dasar fisik hunian yang memenuhi standar tertentu untuk kebutuhan bertempat tinggal yang layak, sehat, aman dan nyaman.”

“Sarana adalah fasilitas dalam lingkungan hunian yang berfungsi untuk mendukung penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan social, budaya, dan ekonomi.”

“Utilitas adalah kelengkapan penunjang untuk pelayana lingkungan hunian”<sup>40</sup>

Prasarana, sarana, dan utilitas umum seperti yang sudah disebutkan diatas adalah fasilitas-fasilitas yang harus diserahkan oleh developer perumahan kepada pihak Pemerintah dalam hal penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas umum adapaun penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas umum Dijelaskan dalam Peraturan Daerah Kota Bandung nomor 5 tahun 2019 tentag penyediaan, penyerahan, dan pengeloan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan Pasal 1 Ayat (15) yang menyebutkan

“Penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas umum adalah penyerahan berupa tanah dan bangunan atau tanah tanpa bangunan dalam bentuk asset dan tanggungjawab pengelolaan dari pengmbang kepada Pemerintah daerah Kota.”<sup>41</sup>

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, Dan Utilitas Perumahan Dan Permukiman Di Daerah

Pemerintah daerah meminta kepada pengembang untuk menyerahkan prasarana, sarana dan utilitas perumahan setelah selesai masa pembangunan dengan batas waktu yang telah disebutkan dalam

<sup>40</sup> Peraturan Daerah Kota Bandung nomor 5 tahun 2019 tentag penyediaan, penyerahan, dan pengeloan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan

<sup>41</sup> Peraturan Daerah Kota Bandung nomor 5 tahun 2019 tentag penyediaan, penyerahan, dan pengeloan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan Pasal 1 ayat (15)



Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, Dan Utilitas Perumahan Dan Permukiman di Daerah Pasal 11 Ayat (2) huruf a dan b dan Ayat (13) Huruf a dan b yang dilakukan :

“paling lambat 1 (satu) tahun setelah masa pemeliharaan dan sesuai dengan rencana tata letak yang telah disetujui oleh Pemerintah daerah.”<sup>42</sup>

Penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan permukiman sesuai rencana tapak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dilakukan:

“secara bertahap, apabila rencana pembangunan dilakukan bertahap; atau sekaligus, apabila rencana pembangunan dilakukan tidak bertahap.”<sup>43</sup>

Pemerintah daerah menerima penyerahan prasarana, sarana dan utilitas perumahan dan permukiman yang telah memenuhi persyaratan umum, teknis, dan administrasi. Persyaratan umum meliputi lokasi sesuai dengan rencana tata letak yang sudah disetujui oleh Pemerintah daerah dan sesuai dengan dokumen perizinan dan spesifikasi teknis bangunan. Persyaratan secara teknis, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang terkait dengan pembangunan perumahan dan permukiman. Persyaratan administrasi, yaitu harus memiliki beberapa dokumen di antaranya, dokumen rencana tapak yang telah disetujui oleh Pemerintah daerah, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Izin penggunaan

<sup>42</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, Dan Utilitas Perumahan Dan Permukiman Di Daerah

<sup>43</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, Dan Utilitas Perumahan Dan Permukiman Di Daerah

bangunan (IPB) dan surat pelepasan hak atas tanah dari pengembang kepada Pemerintah daerah.<sup>44</sup>

Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Penyediaan, Penyerahan dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan pada Pasal 15 Ayat (1) dan (2) dijelaskan;

- 1) Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum dapat dilakukan secara bertahap.
- 2) Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum yang dilakukan secara bertahap sebagaimana yang dimaksud dalam Ayat (1), dilakukan dengan membuat berita acara serah terima, Yang meliputi:
  - a. Berita Acara serah terima Administrasi
  - b. Berita Acara serah terima fisik.<sup>45</sup>

### **C. Tinjauan Umum Tentang Teori Implementasi Kebijakan**

#### **1. Pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat. Tahap implementasi kebijakan dapat dicirikan dan dibedakan dengan tahap pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan di

<sup>44</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, Dan Utilitas Perumahan Dan Permukiman Di Daerah

<sup>45</sup> Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Penyediaan, Penyerahan dan Pengelolaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan pada Pasal 15 Ayat (1) dan (2)

satu sisi merupakan proses yang memiliki logika *bottom-up*, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan di sisi lain di dalamnya memiliki logika *top-down*, dalam arti penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkrit atau mikro.<sup>46</sup>

Grindle menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.<sup>47</sup>

Sedangkan Van Meter dan Horn menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Grindle menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.<sup>48</sup>

Implementasi sebagai sebuah upaya untuk menciptakan hubungan yang memungkinkan bagi kebijakan dapat terealisasi sebagai sebuah hasil aktivitas pemerintah. Upaya-upaya tersebut didesain dengan harapan untuk dapat mewujudkan hasil akhir yang telah dipikirkan. Tujuan dan sasaran dari kebijakan diterjemahkan ke dalam

---

<sup>46</sup> Wibawa, Samodra. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

<sup>47</sup> Grindle, Merilee S. (Ed). 1980. *Politics and Apolicy Implementation in the Third World*, New Jersey: Princetown University Press.

<sup>48</sup> Merilee S. Grindle. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, Hlm, 11

sebuah program yang bertujuan untuk mencapai hasil akhir yang diinginkan. Singkatnya, implementasi merupakan sebuah proses untuk mewujudkan rumusan kebijakan menjadi tindakan kebijakan guna mewujudkan hasil akhir yang diinginkan. Kebijakan dalam penelitian ini bermakna juga, bagaimana langkah-langkah pemerintah dalam menjawab pilihan tindakan yang ditempuh oleh pemerintah dapat: (1) kebijakan yang diambil dapat berjalan secara terus-menerus, (2) dapat diimplementasikan dengan baik.

Pendekatan implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Grindle dikenal dengan “Implementation as a Political and Administrative Process”. Menurut Grindle, keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhirnya (*outcomes*) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih.<sup>49</sup> Pengukuran keberhasilan tersebut dapat dilihat dari 2 (dua) hal yaitu:

Prosesnya Kebijakan, apakah pelaksanaan kebijakan telah sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya. Pencapaian tujuan kebijakan impact atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok, tingkat perubahan yang terjadi dan juga penerimaan kelompok sasaran. Selain itu, keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik juga sangat ditentukan oleh tingkat keterlaksanaan kebijakan yang terdiri atas isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*) Isi

---

<sup>49</sup> Ibid hlm 7-15

kebijakan meliputi: (1) *interest affected*, yaitu kepentingan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan, (2) *type of benefits*, yaitu jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan, (3) *extend of change envision*, yaitu seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi sehingga harus mempunyai skala yang jelas, (4) *site of decision making*, yaitu, letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan, (5) *program implementer*, yaitu implementasi kebijakan atau program yang harus didukung oleh adanya pelaksana yang berkompeten, dan (6) *resources committed*, yaitu, sumber daya yang harus mendukung agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik.

Isi implementasi meliputi : (1) *power, interest and strategy of actor involved*, yaitu kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat,;

(2) *institution an regime characteristic*, yaitu, karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa sebagai lingkungan di mana implementasi kebijakan dijalankan, dan (3) *compliance and responsiveness*, yaitu sejauh mana tingkat kepatuhan dan respon dari para pelaksana dalam menanggapi implementasi kebijakan yang dilakukan.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Nakamura, Robert T and Frank Smallwood, 1980, *The Politics of Policy Implementation*, New York; St. Martins Press

#### D. Tinjauan Umum Tentang Akibat Hukum

Akibat hukum adalah akibat yang ditimbulkan oleh peristiwa hukum. Karena suatu peristiwa hukum disebabkan oleh perbuatan hukum, sedangkan suatu perbuatan hukum juga dapat melahirkan suatu hubungan hukum, maka akibat hukum juga dapat dimaknai sebagai suatu akibat yang ditimbulkan oleh adanya suatu perbuatan hukum dan/atau hubungan hukum.<sup>51</sup>

Lebih jelas lagi, menurut Syarifin akibat hukum adalah segala akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum atau akibat-akibat lain yang disebabkan karena kejadian-kejadian tertentu oleh hukum yang bersangkutan telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum.<sup>52</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, untuk dapat mengetahui telah muncul atau tidaknya suatu akibat hukum, maka yang perlu diperhatikan adalah hal-hal sebagai berikut :

1. Adanya perbuatan yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum atau terdapat akibat tertentu dari suatu perbuatan, yang mana akibat itu telah diatur oleh hukum;
2. Adanya perbuatan yang seketika dilakukan bersinggungan dengan pengembanan hak dan kewajiban yang telah diatur dalam hukum (undang-undang).

---

<sup>51</sup> Ishaq. 2008. Dasar-Dasar Ilmu Hukum. Cet. I. Sinar Grafika, Jakarta. Hlm. 86

<sup>52</sup> Pipin Syarifin. 2009. Pengantar Ilmu Hukum. CV. Pustaka Setia, Bandung, Hlm.71

## Wujud Dari Akibat Hukum

Menurut Soeroso akibat hukum dapat berwujud sebagai berikut :

1. Lahirnya, berubahnya atau lenyapnya suatu keadaan hukum.
2. Lahirnya, berubahnya atau lenyapnya suatu hubungan hukum, antara dua atau lebih subyek hukum, di mana hak dan kewajiban pihak yang satu berhadapan dengan hak dan kewajiban pihak yang lain.
3. Dijatuhkannya sanksi apabila dilakukannya tindakan yang melawan hukum.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup>R. Soeroso. 2005. Pengantar Ilmu Hukum. Cet. VII. Sinar Grafika, Jakarta Hlm. 91