

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi.¹ Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Pengakuan ini ternyata tidak terbatas pada aspek wujud kelembagaan saja melainkan juga aspek-aspek struktur organisasi, mekanisme kerja, peraturan-peraturan yang dikandungnya, serta berbagai hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang terkandung di dalam sistem kelembagaan.²

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah-daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.³ Kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah telah tercantum dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, yang memberikan kewenangan kepada desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, berdasarkan adat istiadat, asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.

¹ HAW Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Yang Asli, Bulat dan Utuh*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 1.

² Agustin Teras Narang, *Reformasi Hukum, Pertanggungjawaban Seorang Wakil Rakyat*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hlm. 98-99

³ Pasal 18 ayat (1) UUD 1945

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, dalam ketentuan umum dirumuskan bahwa Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sementara itu, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, kata pemerintahan dalam arti penyelenggaraan pemerintahan dibedakan dari kata pemerintah yang merupakan subjek penyelenggaraan. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan, pemerintahan daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota beserta perangkat daerah.⁴

Pembangunan pada hakekatnya merupakan perubahan secara terus menerus dan merupakan kemajuan serta perbaikan menuju ke arah tujuan yang ingin dicapai untuk membangun manusia Indonesia dengan tujuan untuk membentuk masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, serta merupakan proses

⁴ C.S.T. Kansil & Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hlm. 8

tindakan baik dari pemerintah maupun pihak swasta yang meliputi segala segi kehidupan dan penghidupan kesejahteraan sesuai dengan perkembangan ilmu dan teknologi.

Pembangunan ekonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu dalam mengisi otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab serta memperkuat persatuan dan kesatuan.⁵

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi, dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai Pemerintah Daerah, yang diatur undang-undang.⁶ Hal ini memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjalankan Otonomi Daerah. Dalam hal ini Pemerintah Daerah dipandang sebagai mitra kerja yang terkait karena konsensus yang disepakati bersama dan diakui adil oleh masyarakatnya. Otonomi Daerah merupakan amanat rakyat yang diharapkan akan menjadi persyaratan bagi terciptanya upaya pembangunan yang lebih adil, demokratis dan mengikutsertakan peran serta aktif masyarakat disegala tingkatan dalam segala aspek.

Prinsip-prinsip yang diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen mengatur tentang prinsip-

⁵Ginanjar Kartasasmita, *Pembangunan Untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, PT. Pustaka Cidesindo, Jakarta, 1996, hlm. 336.

⁶ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

prinsip otonomi daerah, diantaranya adalah prinsip mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya, prinsip kekhususan dan keragaman daerah, prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya, prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa, prinsip badan perwakilan dipilih langsung oleh suatu pemilihan umum.⁷ Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸

Dengan adanya undang-undang tentang pemerintahan daerah maka menjadikan rentan kendali pemerintah lebih dekat, yang dulunya harus melalui pusat, namun kini lebih dekat karena daerah sudah bisa untuk menanganinya. Kecuali beberapa hal yang tidak boleh ditangani oleh daerah, dan hanya pusat yang mempunyai kewenangan untuk menanganinya. Sehingga dengan semakin dekatnya rentan kendali pemerintah dengan masyarakatnya, diharapkan pemerintah dapat memberikan pelayanan yang baik dan pro rakyat. Karena seperti yang diketahui bahwa pemerintah diadakan bukan untuk melayani kepentingannya sendiri melainkan untuk melayani masyarakat. Namun apa yang menjadi harapan dan tujuan dari masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan tidaklah sejalan.

⁷ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematikanya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 20

⁸ Pasal 1 angka (6) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Rumah mempunyai peran yang sangat strategis sebagai sarana pembinaan keluarga dan pendidikan dasar dan juga berfungsi dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa dan pengakaran nilai-nilai budaya sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif baik untuk saat ini maupun bagi kemajuan di masa akan datang. Sehingga terpenuhinya kebutuhan tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia.⁹ Kualitas dan kuantitas rumah yang dibutuhkan manusia akan terus meningkat seiring dengan pertambahan jumlah penduduk, kondisi sosial dan ekonomi masyarakat. Perkembangan ini akan berpengaruh pula pada pola penyediaan perumahan bagi masyarakat terutama dengan lahirnya UU Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UUPP) yang baru diberlakukan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 16 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, menjelaskan dalam melaksanakan pembinaan mempunyai wewenang:¹⁰

- a. Menyusun dan menetapkan norma, standar, pedoman dan kriteria rumah, perumahan, pemukiman, dan lingkungan hunian yang layak, sehat dan aman.
- b. Menyusun dan menyediakan basis data perumahan dan kawasan permukiman.
- c. Menyusun dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan bidang perumahan dan kawasan permukiman.
- d. Memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat nasional.
- e. Melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan sosialisasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dalam rangka mewujudkan jaminan dan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam bermukim.

⁹ Penjelasan Umum, UU No. 1 tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

¹⁰ Pasal 16 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

- f. Mengoordinasikan pemanfaatan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta pemanfaatan industri bahan bangunan yang mengutamakan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal.
- g. Mengoordinasikan pengawasan dan penegndalian pelaksanaan peraturan perundang-undangan bidang perumahan dan kawasan permukiman.
- h. Mengevaluasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat nasional.
- i. Mengendalikan pelaksanaan kebijakan dan strategi di bidang perumahan dan kawasan permukiman.
- j. Memfasilitas peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh.
- k. Menetapkan kebijakan dan strategi nasional dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman.
- l. Memfasilitasi pengelola prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan kawasan permukiman, dan
- m. Memfasilitasi kerja sama tingkat nasional dan internasional antara pemerintah dan badan hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

Masalah perumahan adalah masalah yang cukup kompleks, sebab tidak hanya menyangkut proses pembangunan secara fisiknya saja, melainkan berkaitan erat pula dengan masalah tanah sebagai faktor penting yang menentukan dimana dan bagaimana perumahan tersebut akan didirikan. Saat ini, masalah pertanahan bukan hanya timbul sebagai reaksi dari ego kepentingan antar individu, antar kelompok masyarakat, ataupun antara masyarakat dengan pemerintah saja, melainkan telah berkembang menjadi permasalahan yang lebih kompleks menyangkut tindakan tarik-menarik kewenangan antar lembaga di dalam tubuh pemerintahan itu sendiri. Pemerintahan yang dimaksud disini adalah pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Tanah merupakan karunia Tuhan yang Maha Esa dipergunakan dan dimanfaatkan menurut hak serta kewajiban yang berimbang, antara lain untuk memenuhi baik bagi kebutuhan pribadi maupun kebutuhan masyarakat. Realisasi

pemenuhan kebutuhan akan tanah itu menurut hukum ditata dalam rangka hubungan yang serasi dan seimbang antara hak dan kewajiban. Tujuannya agar terjamin pergaulan hidup yang tertib, aman dan damai serta kehidupan yang berkeadilan sosial. Eratnya hubungan antara manusia dengan tanah dilihat dari hubungan antar pribadi, pribadi dengan masyarakat, perorangan dengan badan hukum, tercermin dalam fungsi hak milik atas tanah ditentukan oleh tata susunan masyarakatnya.¹¹ Tanah merupakan kebutuhan dasar manusia. Sejak lahir sampai meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat hidupnya. secara kosmologis, tanah adalah tempat manusia tinggal. Tempat dari mana mereka berasal, dan akan kemana mereka pergi. Dalam hal ini tanah mempunyai dimensi ekonomi, sosial, kultural dan politik.¹²

Kepemilikan tanah merupakan sebuah hak asasi manusia yang dilindungi oleh hukum internasional dan hukum nasional. Dalam hukum internasional, perlindungan hukum hak milik diatur dalam deklarasi umum Hak Asasi Manusia Pasal 17 ayat 1, Pasal 17 ayat 2, Pasal 25 ayat 1, dan Pasal 30. Dalam Hukum Nasional hak milik ini diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 28 H ayat (4), dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Terkait kepemilikan atas tanah, Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria juga menyatakan dengan tegas tentang hak individu kepemilikan hak atas tanah.¹³ Ketentuan dalam Undang-

¹¹ Eddy Pranjoto WS, *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Peradilan tata Usaha Negara dan Badan Pertanahan Nasional*, CV. Utomo, Bandung, 2008, hlm. 1

¹² Benhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2015, hlm.1.

¹³ *Ibid.*, hlm.2

Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria memuat perlindungan hukum terhadap rakyat atas tanah, wewenang penggunaan tanah oleh negara, dan meningkatkan taraf hidup rakyat dalam bidang sosial ekonomi yang berkaitan dengan tanah, yang keseluruhannya semata-mata ditujukan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan pancasila.¹⁴

Wewenang Negara diantaranya menurut Pasal 2 ayat (2) adalah sebagai berikut:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan perantukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Mengatur hubungan hukum antara orang dengan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;

Dengan demikian negara sebagai organisasi kekuasaan "mengatur" sehingga membuat peraturan, kemudian "menyelenggarakan" artinya melaksanakan (*execution*) atas penggunaan/peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*) dan pemeliharaannya (*maintenance*) dari bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. juga untuk menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) hak apa saja yang dapat dikembangkan dari Hak menguasai dari negara tersebut.¹⁵

¹⁴ Muchsin, Imam Koeswahyono, Soimin, *Hukum Agraria Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2010, hlm. 3

¹⁵ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 45

Regulasi yang dibentuk dan ditetapkan oleh pemerintah menyangkut bidang pertanahan seringkali bersifat multitafsir. Pada dasarnya permasalahan tersebut muncul akibat interpretasi yang keliru dalam hal memahami peraturan perundang-undangan khususnya mengenai kewenangan pemerintah di bidang pertanahan.¹⁶

Dalam sistem ketatanegaraan, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sangat tergantung pada bentuk dan susunan negara. Negara kesatuan memegang prinsip bahwa tampuk kekuasaan tertinggi ialah pemerintah pusat. Pelaksanaan Pemerintahan di daerah didasarkan pada asas desentralisasi dengan implikasi bahwa penyerahan atau pelimpahan kewenangan kepada daerah tidak dapat lepas dari campur tangan pemerintah pusat untuk mengawasi pelaksanaannya sebagai konsekuensi bentuk negara kesatuan.

Hal ini sejalan dengan ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan bahwa kewenangan pertanahan itu adalah kewenangan negara dalam arti pemerintah pusat, yang dalam hal ini memang dapat dikuasakan kepada daerah, dengan syarat sesuai dengan kepentingan nasional dan peraturan perundangan yang berlaku.

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, menjelaskan:

1. Penyelenggaraan rumah dan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat.

¹⁶ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 4

2. Penyelenggaraan rumah dan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah dan/atau setiap orang untuk menjamin hak setiap warga negara untuk menempati, menikmati, dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur.

Jadi berdasarkan keterangan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa Penyelenggaraan perumahan dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah dan/atau setiap orang untuk menjamin hak setiap warga negara. Oleh sebab itu pelimpahan dan pembagian wewenang administrasi pertanahan bagi penyelenggaraan perumahan dilaksanakan berdasarkan prinsip tugas pembantuan. Salah satu bentuk pelayanan BPN kepada masyarakat terkait dengan perumahan adalah pemberian sertifikat hak atas tanah. Sertifikat ini menunjukkan telah legalnya lahan yang dimiliki/digunakan oleh seseorang. Lahan yang tidak ada sertifikat hak atasnya kurang mempunyai kekuatan hukum dibandingkan yang memiliki sertifikat. Namun pelaksanaan kewenangan tersebut baik kewenangan BPN maupun kewenangan pemerintah daerah masih belum dilaksanakan secara efektif, terutama dalam hal mekanisme pengadministrasian pertanahan yang tidak cermat dan masih kurang bertanggung jawab menentukan kebenarannya serta pelaksanaan kewenangan pengawasan yang juga belum berjalan efektif.

Berdasarkan latar belakang yang penulis uraikan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan sebuah penelitian dengan judul **“Tinjauan Terhadap Pelimpahan Wewenang Dalam Kegiatan Administrasi Pertanahan Bagi Penyelenggaraan Perumahan Di Pekanbaru Menurut UU No 1 Tahun 2011.”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang penulis sampaikan pada latar belakang masalah, maka penulis merumuskan masalah pokok yang akan dibahas dan dikembangkan lebih lanjut dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Pelimpahan Wewenang Dalam Kegiatan Administrasi Pertanahan Bagi Penyelenggaraan Perumahan Di Pekanbaru Menurut UU No 1 Tahun 2011?
2. Apa yang menjadi faktor penghambat dalam Pelimpahan Wewenang dalam kegiatan Administrasi Pertanahan Bagi Penyelenggaraan Perumahan Di Pekanbaru Menurut UU No 1 Tahun 2011?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak di capai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Pelimpahan Wewenang Dalam Kegiatan Administrasi Pertanahan Bagi Penyelenggaraan Perumahan Di Pekanbaru Menurut UU No 1 Tahun 2011.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam Pelimpahan Wewenang dalam kegiatan Administrasi Pertanahan Bagi Penyelenggaraan Perumahan Di Pekanbaru Menurut UU No 1 Tahun 2011.

2. Manfaat penelitian

Selanjutnya manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut: :

1. Bagi penulis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan untuk mengetahui lebih jauh mengenai Hukum Administrasi Negara.
2. Bagi dunia ilmu pengetahuan, hasil penelitian ini dapat memperkaya konsep retribusi persampahan untuk waktu yang akan datang, sehingga untuk penelitian-penelitian selanjutnya dapat dikembangkan lebih jauh lagi.
3. Hasil penelitian diharapkan dapat dipakai untuk pengembangan dalam rangka mencari dan untuk mendapatkan pemikiran baru mengenai pengelolaan persampahan.

D. Tinjauan Kepustakaan

1. Teori Negara Hukum

Negara hukum adalah konsep negara yang membahas dan merumuskan UUD 1945, sebagaimana kemudian dituangkan dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Penegasan sebagai negara hukum dikuatkan dalam UUD 1945 setelah perubahan pada Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “ Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.¹⁷

Perkembangan konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Karena itu dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan

¹⁷ Alrasid Harun, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR*, Revisi Cetakan Pertama, Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 20

berkembangnya konsepsi negara hukum.¹⁸ Selain itu Pemikiran tentang Negara Hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan itu sendiri,¹⁹ dan pemikiran tentang Negara Hukum merupakan gagasan modern yang multi-perspektif dan selalu actual.

Suatu perencanaan yang ideal hendaknya memuat sifat-sifat perspektif, futuristik, dan antisipatif secara terintegrasi. Sifatnya yang lebih menyukai perspektif adalah implikasi dari landasan teori yang digunakan. Bila perencanaan lebih bersifat deskriptif maupun eksplanatif akan menimbulkan hambatan dan keterbatasan dalam penerapan sehingga mengurangi keabsahannya. Sifat futuristik memuat pesan bahwa perencanaan mampu berhadapan dengan resiko-resiko dan ketidakmampuan di masa yang akan datang. Ada pun sifat antisipatif lebih menunjukkan bahwa perencanaan harus mampu memfasilitasi dan menyelesaikan berbagai fenomena yang dihadapi.²⁰

2. Pembangunan

Sedangkan pembangunan menurut paradigma kemandirian lokal adalah berorientasi pada pemenuhan kebutuhan tatanan masa kini tanpa mengorbankan kebutuhan masa depan; berbasis pada ketersediaan sumber daya yang dimiliki, dikelola atas dasar peran serta (partisipatif) masyarakat.²¹

¹⁸ S.F. Marbun, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol 4, 1997, hlm. 9.

¹⁹ Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm.25.

²⁰ Iwan Nugroho, *Pembangunan Wilayah: Perspektif Ekonomi, Sosial Dan Lingkungan*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 1

²¹ Gany, Radi. A. *Menyongsong Abad Baru Dengan Pendekatan Pemabgnunan Berbasis Kemandirian Lokal*, Hasanauddin University Press, Makassar, 2001, hlm. 12

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam menghadapi perkembangan keadaan baik di dalam dan di luar negeri, serta tanggapan persaingan global dipandang perlu pelaksanaan otonomi daerah dalam memberikan wewenang yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah serta proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Sedangkan menurut Bagir Manan, Otonomi merupakan salah satu sendi penting bagi suksesnya penyelenggaraan pemerintahan Negara. Otonomi Daerah juga merupakan dasar untuk memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrument mewujudkan kesejahteraan umum.

Pembangunan hukum dan Perundang-undangan telah menciptakan sistem hukum dan produk hukum yang mengayomi dan memberikan landasan hukum bagi kegiatan masyarakat dan pembangunan. Kesadaran hukum yang makin meningkat dan makin lajunya pembangunan menuntut terbentuknya sistem hukum nasional dan produk hukum yang mendukung dan bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pembangunan hukum selanjutnya masih perlu memperhatikan peningkatan kesadaran hukum, peningkatan pelaksanaan penegakan hukum secara konsisten dan konsekuen, peningkatan aparat hukum yang berkualitas dan bertanggung jawab, serta penyediaan sarana dan prasarana pendukung yang memadai.²²

²² Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 2000, hlm. 10.

Salah satu segi penting dalam proses perencanaan pembangunan adalah terselenggaranya perubahan-perubahan dalam keadaan stabil dan dinamis. Untuk dapat mengembangkan perubahan-perubahan yang lebih baik seringkali dipergunakan cara yang berencana. Melihat konteks perubahan-perubahan tersebut maka secara sadar untuk menumbuhkan dan mengarahkan proses perkembangan perubahan-perubahan sosial tersebut. Untuk mencapai tujuan-tujuan perkembangan masyarakat dalam tahapan-tahapannya, maka perlu diserasikan perkembangan antara berbagai bidang dalam kehidupan masyarakat.

Dalam pelaksanaan pembangunan sangat diperlukan suatu perencanaan yang matang agar pembangunan tersebut tidak sia-sia baik setelah selesai ataupun kelak dibelakang hari. Pembangunan yang dimaksud disini adalah pembangunan pada scope yang luas dari suatu daerah. Pada dasarnya pembangunan dari suatu daerah berjalan secara berkesinambungan ini dapat tercapai apabila adanya suatu koordinasi terutama dalam perencanaannya.²³

Dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 telah membawa perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selama ini sistem pemerintahan sangat sentralistik dengan kebijakan yang didominasi oleh pemerintah pusat, sedangkan pada pelaksanaan otonomi daerah dengan azas desentralisasi maka kebijakan penyelenggaraan pemerintahan menjadi tanggung jawab daerah sesuai dengan kewenangan yang diberikan.

Perubahan ini menuntut kemampuan Pemerintah Daerah untuk dapat merumuskan kebijakan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah masing-

²³ Faizal Ezeldin, *BAPPEDA Sebagai Organ Sentral Kegiatan Perencanaan Pembangunan Daerah*, USU, Medan, 2004, hlm. 7.

masing. Salah satu aspek yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama pengelolaan pembangunan adalah perencanaan. Adanya perencanaan yang baik dapat lebih mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya yang baik sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber dana pembangunan lainnya, di dalam perencanaan akan dirumuskan skala prioritas dan kebijaksanaan pembangunan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang sudah dirumuskan terutama peningkatan kesejahteraan masyarakat. Saat ini masih banyak campur tangan pemerintah pusat untuk membantu pembangunan di daerah yang terkebelakang dengan mengorbankan pembangunan di daerah yang lebih kaya, hal itu telah dikecam sebagai suatu kebijaksanaan yang sifatnya adalah membantu yang gagal dan menghukum yang sukses.²⁴

Paradigma baru pembangunan akan menggeser peran pemerintah dari mesin penggerak pembangunan menjadi fasilitator pembangunan. Dengan demikian kemandirian dan peningkatan partisipasi masyarakat menjadi sangat penting dalam pembangunan ke depan. Sehubungan dengan itu maka perencanaan pembangunan harus diarahkan kepada pemberdayaan dan kemandirian masyarakat, baik dalam aspek ekonomi maupun sosial budaya dan politik.

Dalam proses perencanaan pembangunan harus dikaitkan dengan orientasi untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Perencanaan pembangunan yang ideal dilaksanakan memenuhi beberapa dimensi, yaitu:²⁵

1. Dimensi Substansi, artinya rencana pembangunan yang disusun dari sisi materinya harus sesuai dengan aspirasi dan tuntutan yang berkembang di masyarakat

²⁴ Sadono Sukirno, *Beberapa Aspek Dalam Persoalan Pembangunan Daerah*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2001 hlm.20

²⁵ *Ibid.*, hlm. 21-22

2. Dimensi Proses, artinya proses penyusunan rencana pembangunan yang dilaksanakan memenuhi kriteria *scientific* (memenuhi kaidah keilmuan atau rational) dan demokrasi dalam pengambilan keputusan,
3. Dimensi Konteks, artinya rencana pembangunan yang telah disusun benar-benar didasari oleh niat untuk mensejahterakan masyarakat dan bukan didasari oleh kepentingan-kepentingan tertentu.
4. Dalam peningkatan pemberdayaan masyarakat mekanisme perencanaan perlu memberikan ruang gerak bagi inisiatif dan partisipasi masyarakat dalam merumuskan perencanaan pembangunan. Dalam hal ini perubahan mekanisme perencanaan diarahkan kepada :
5. Mengembangkan nilai keterbukaan, demokratisasi dan partisipasi dalam setiap tahap penentuan kebijakan pembangunan. Pengembangan forum kelembagaan yang partisipatif yang mampu menciptakan interaksi antar pelaku secara dialogis
6. Peningkatan kapasitas birokrasi (aparatur) untuk mampu mengakomodasikan model pemberdayaan masyarakat sesuai dengan tuntutan perubahan.

3. Wewenang dan Pelimpahan Wewenang

Beberapa ahli memberikan pendapatnya mengenai pengertian wewenang, yaitu antara lain seperti dikemukakan oleh H.D. Stout yang berpendapat bahwa wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan kewenangan pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum public.²⁶

P. Nicolai berpendapat bahwa kewenangan merupakan kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, mencakup mengenai timbul dan lenyapnya tindakan hukum. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu,

²⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 10

sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.²⁷

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Apabila dikaitkan dengan otonomi daerah, maka hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri, sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya dan kewajiban secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.²⁸

Pelimpahan wewenang umumnya dilakukan di dalam suatu struktur keorganisasian, seperti lembaga negara. Lembaga negara dibentuk berdasarkan konstitusi yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang. Berdasarkan atribusi, pimpinan suatu lembaga negara memiliki tugas dan wewenang atas ketetapan undang-undang tersebut. Tetapi kewenangan ini tidak dapat dilaksanakan oleh pimpinan lembaga negara tersebut secara langsung untuk keseluruhannya. Maka, dalam pelaksanaannya secara teknis di lapangan, pimpinan lembaga negara dapat melimpahkan wewenangnya kepada pejabat lainnya untuk membantu melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan hukum dan kebijakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelimpahan Wewenang (Pendelegasian), adalah suatu pelimpahan wewenang dan tanggung jawab formal kepada orang lain untuk melaksanakan

²⁷ *Ibid*, hlm. 102

²⁸ *Ibid*, hlm. 102

kegiatan tertentu. Sedangkan menurut Manulang, Pendelegasian adalah kegiatan seseorang untuk menugaskan stafnya/bawahannya untuk melaksanakan bagian dari tugas manajer yang bersangkutan dan pada waktu bersamaan memberikan kekuasaan kepada staf/bawahan tersebut, sehingga bawahan itu dapat melaksanakan tugas tugas itu sebaik baiknya serta dapat mempertanggung jawabkan hal hal yang didelegasikan kepadanya.

Dua pandangan yang menjelaskan wewenang formal (resmi):

1. Pandangan klasik (*classical view*)

Pandangan klasik mengenai wewenang formal menerangkan bahwa kewenangan pada dasarnya terlahir sebagai akibat adanya kewenangan yang lebih tinggi dari kewenangan yang diberikan. Misalnya saja, seorang manager mendapatkan kewenangan formal akibat adanya pemberian kewenangan dari pihak yang memiliki kewenangan yang lebih tinggi, misalnya saja direktur utama. Seorang kapten dalam tradisi militer memiliki kewenangan formal untuk memerintah para prajurit dikarenakan kewenangan tersebut diterimanya dari seseorang yang memiliki kewenangan yang lebih tinggi darinya, misalnya dari jendral. Dengan demikian, kewenangan formal menurut pandangan klasik bersifat pendekatan top-down, atau dari hierarki yang atas ke hierarki yang lebih bawah.

2. Pandangan penerimaan (*acceptance view*)

Pandangan ke dua cenderung berbeda dengan pandangan yang pertama. Tidak setiap kewenangan yang bersifat top-down sertamerta akan dijalankan oleh bawahan. Kadangkala mendapati apa yang diperintahkan oleh atasan

misalnya tidak dijalankan oleh bawahan. Hal tersebut barangkali bukan disebabkan bahwa sang atasan tidak memiliki kewenangan, akan tetapi apa yang kemudian dilakukan oleh atasan tidak dapat diterima oleh bawahan. pandangan yang berdasarkan penerimaan (acceptance view) memandang bahwa kewenang formal akan cenderung dijalankan atau diterima oleh bawahan tergantung dari beberapa persyaratan. Persyaratan tersebut bagaimana dikemukakan oleh Chester Barnard terdiri dari 4 hal, yaitu²⁹ (1) bawahan dapat memahami apa yang diinginkan atau dikomunikasikan oleh pimpinan atau atasan; (2) pada saat sang bawahan memutuskan untuk menjalankan apa yang diperintahkan atasannya, dia menyakini bahwa apa yang diperintahkan konsisten atau tidak bertentangan dengan rencana pencapaian tujuan organisasi; (3) pada saat sang bawahan memutuskan untuk menjalankan apa yang diperintahkan oleh atasannya, dia menyakini bahwa apa yang diperintahkan konsisten mendukung nilai, misi, ataupun motif pribadi atau kelompoknya; dan (4) sang bawahan mampu secara mental maupun secara fisik menjalankan apa yang diperintahkannya.

E. Konsep Operasional

Untuk memberikan arah dan tidak menimbulkan salah pengertian yang berbeda dalam penelitian maupun dalam pembahasannya secara lebih lanjut, maka penulis perlu untuk memberikan batasan judul penelitian sebagai berikut:

²⁹ <http://nadyachaerunissa.blogspot.co.id/2014/12/pelimpahan-wewenang-pendelegasian.html>, diakses pada tanggal 20 Februari 2017

Tinjauan adalah cara melihat atau meninjau dan mempelajari suatu masalah secara mendalam terhadap masalah tersebut.³⁰

Pelaksanaan adalah hal yang berkenaan dengan melaksanakan sesuatu.³¹

Wewenang adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan kewenangan pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.

Administrasi diartikan sebagai; (1) usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi; (2) usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan; (3) kegiatan yang penyelenggaraan pemerintahan.

Administrasi pertanahan erat kaitannya dengan kegiatan pendaftaran tanah.

Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.³²

Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 adalah Undang-Undang tentang perumahan dan kawasan permukiman.

F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metodologi yang dianggap paling sesuai dengan keadaan objek penelitian ini, sebagai berikut :

³⁰ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, PT. Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hlm. 1060

³¹ Ambran Y S. Chaniago, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, CV Pustaka Setia, 2002, hlm. 338.

³² Pasal 1 ayat 2, UU No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Dilihat dari jenisnya maka penelitian ini dapat digolongkan kepada penelitian *observasional research* yaitu dengan cara survey, artinya peneliti langsung mengadakan penelitian pada lokasi tempat penelitian.

Sedangkan dilihat dari sifatnya penelitian ini bersifat deskriptif yaitu menggambarkan dan menulis fakta yang diteliti dilapangan tentang Tinjauan Terhadap Pelimpahan Wewenang Dalam Kegiatan Administrasi Pertanahan Bagi Penyelenggaraan Perumahan Di Pekanbaru Menurut UU No 1 Tahun 2011.

2. Lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Pekanbaru, alasan untuk meneliti dikarenakan Kota Pekanbaru merupakan kota yang dapat dikatakan kota berkembang dengan pesat terhadap penyelenggaraan pembangunan perumahan, oleh sebab itu penulis ingin mengetahui pelimpahan wewenang dalam kegiatan administrasi pertanahan bagi penyelenggaraan perumahan di Pekanbaru.

3. Populasi dan Responden

Populasi adalah sekumpulan objek yang hendak diteliti berdasarkan lokasi penelitian yang telah ditentukan sebelumnya.³³ Sampel adalah sebagian dari populasi yang dapat mewakili keseluruhan objek penelitian untuk mempermudah peneliti dalam menemukan dalam penelitian. Maka yang menjadi populasi dan sampel dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

³³ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm: 44.

1. Kepala Kantor BPN Kota Pekanbaru Sebanyak 1 Orang.
2. Perusahaan Perumahan Di Kota Pekanbaru 20 orang.

Mengingat jumlah populasi yang sedikit, maka penulis mengambil keseluruhan populasi menjadi responden, dengan metode yang digunakan adalah metode sensus.

4. Data dan Sumber Data

Data yang dikumpulkan pada penelitian ini pada dasarnya dapat dibedakan atas dua jenis data yaitu :

1. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari responden dengan menggunakan alat pengumpul data mengenai:
 - a. Pelimpahan Wewenang Dalam Kegiatan Administrasi Pertanahan Bagi Penyelenggaraan Perumahan Di Pekanbaru Menurut UU No 1 Tahun 2011.
 - b. Faktor penghambat dalam Pelimpahan Wewenang dalam kegiatan Administrasi Pertanahan Bagi Penyelenggaraan Perumahan Di Pekanbaru Menurut UU No 1 Tahun 2011.
2. Data Sekunder, ialah data yang didapat dari bahan-bahan bacaan maupun literatur panduan, berupa:
 - a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 - c. Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

- d. Sumber-sumber pendukung lain baik dalam bentuk tulisan atau laporan yang telah disusun dalam daftar maupun yang telah dibukukan yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

5. Alat Pengumpulan Data.

- a. Kuesioner, yaitu pengumpulan data dengan menggunakan format isian yang disebar pada responden yang bertujuan untuk mendapatkan data primer.
- b. Wawancara, yaitu teknik pengumpulan pada responden, dengan mengadakan komunikasi secara langsung.

6 Analisis Data dan Penarikan Kesimpulan.

Data yang diperoleh dari kuisisioner dan wawancara kemudian penulis kumpulkan dan diklarifikasikan menurut bentuk dan sifatnya. Setelah terkumpul kemudian diolah secara persentase. Setelah diolah kemudian disajikan dalam bentuk tabel dan uraian kalimat. Selanjutnya dianalisis dan dihubungkan dengan teori dan pendapat para ahli serta peraturan perundang-undang berlaku untuk ditarik kesimpulan akhir secara induktif yaitu dari keadaan yang khusus kepada hal yang umum. Yang termasuk dalam kesimpulan secara khusus adalah peraturan perundang-undangan serta peraturan daerah yang disesuaikan pada lokasi tempat peneliti melakukan dalam penelitian baik berupa subjek dan objek penelitian sedangkan dalam kesimpulan yang umum adalah analisis yang dapat dihubungkan dengan teori dan pendapat para ahli yang terutang ke dalam tinjauan kepustakaan.