

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

**TANGGUNGJAWAB PENYELENGGARA PEMBANGUNAN PERUMAHAN TERHADAP  
PENYERAHAN PRASARANA SARANA DAN UTILITAS UMUM DALAM PERUMAHAN  
KEPADA PEMERINTAH DAERAH**

**Renny Kumalasari\***

[renie1902@gmail.com](mailto:renie1902@gmail.com)

**ABSTRACT**

*Public Facilities and Public Utilities is one of the requirements that must be completed in developing a housing and residential areas. To ensure the sustainability of its maintenance and management so it can be utilized by resident community and urban community in general Developer must submit the Public Facilities and Public Utility they have built to the Regional Government, but it is often the Developer transferred the public Facilities to other parties instead of submitted to the Regional Governments which cause losses to the Regional Government. The intention of this study is to identify and analyze the responsibilities of a Housing Developers who already sell public facility which should be transferred to the Regional Government and how the Regional Government should do to regain the public facility in order to avoid any loses of the government assets in terms of Regional Regulation Surabaya City number 7 of 2010 on Delivery of Infrastructure, Facilities and Public Utilities In Industrial Area, Trade, Housing and Settlement.*

**Keywords: Infrastructure of Facilities and Utilities, Transferred, Responsibility**

**ABSTRAK**

Prasarana Sarana dan Utilitas Umum merupakan salah satu syarat yang harus dilengkapi dalam pengembangan perumahan dan kawasan permukiman. Untuk menjamin keberlanjutan pemeliharaan dan pengelolaannya agar dapat dimanfaatkan oleh warga perumahan dan masyarakat kota secara umum Pengembang wajib menyerahkan Prasarana Sarana dan Utilitas yang telah dibangunnya kepada Pemerintah Daerah. Tetapi yang sering terjadi adalah dialihkannya Prasarana Sarana dan Utilitas umum tersebut kepada pihak lain dan tidak diserahkan kepada pemerintah daerah yang kemudian menimbulkan kerugian bagi Pemerintah Daerah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis tanggung jawab pengembang perumahan terhadap kewajiban penyerahan asset berupa sarana fasilitas umum yang dialihkan pada pihak lain serta upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah terkait penyelamatan asset daerah yang tidak diserahkan oleh Pengembang kepada Pemerintah Daerah ditinjau dari Peraturan Daerah Kota Surabaya nomor 7 tahun 2010 tentang Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Pada Kawasan Industri, Perdagangan, Perumahan dan Permukiman.

**Kata kunci : Prasarana Sarana dan Utilitas, Dialihkan, Tanggungjawab.**

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

## **PENDAHULUAN**

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. Dalam penyelenggaraan dan usaha memenuhi tingginya kebutuhan akan rumah untuk masyarakat, Pemerintah bermitra dengan Badan hukum atau perorangan pengembang perumahan (Pengembang) untuk ikut berperan dalam memenuhi penyediaan perumahan baik di wilayah pedesaan dan perkotaan. Pemerintah sendiri melalui Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bertindak sebagai yang regulator dan fasilitator, melakukan penelitian pengembangan dan menentukan kebijakan umum pembangunan kawasan perumahan yang serasi seimbang sesuai tata ruang dan tata guna tanah dalam lingkungan yang sehat dan aman, didukung prasarana, sarana dan utilitas umum yang layak.

Sebagai regulator pemerintah menerbitkan berbagai peraturan terkait penyelenggaraan perumahan, yang kemudian menerbitkan peraturan pelaksanaan mulai dari Peraturan Pemerintah sampai Peraturan Daerah, sedangkan sebagai fasilitator Pemerintah memberikan fasilitas penyediaan perumahan dan pemukiman bagi masyarakat dan memfasilitasi pelaksanaan kebijakan dan strategi pada tingkat nasional. Masyarakat diberikan kesempatan seluas luasnya untuk ikut berperan selaku penyelenggara perumahan dan kawasan pemukiman dan mencegah tindakan para pengembang perumahan untuk hanya mengejar keterbangunan fisik dan mengabaikan kewajiban menyediakan Prasarana Sarana dan Utilitas Umum, Pemerintah sudah meletakkan landasan dalam mengatur tercapainya perumahan dan permukiman yang menjamin terpenuhinya aspek penataan ruang dan aspek penyediaan prasarana, sarana dan utilitas pendukung yang memadai, terutama untuk perumahan dan kawasan pemukiman yang pengembangannya dilakukan oleh suatu Badan Hukum atau perorangan dengan menerbitkan Undang-undang No 1 tahun 2011, Undang-undang No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah No. 14 tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Pemukiman.

Untuk menjamin ketersediaan prasarana sarana dan utilitas di Kota Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya telah menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2010 tentang Penyerahan Prasarana dan utilitas pada Kawasan Industri, Perdagangan, Perumahan dan Pemukiman yang mencakup jaminan ketersediaan, keberlanjutan pemeliharaan dan pengelolaan serta tertib administrasi dalam pengelolaan dan penyerahan Prasarana dan Utilitas pada Kawasan Industri, Perdagangan dan Perumahan dan Pemukiman di Kota Surabaya dengan Peraturan Walikota nomor

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

14 tahun 2016 tentang Penyerahan Prasarana dan utilitas pada Kawasan Industri, Perdagangan, Perumahan dan Pemukiman yang mencakup jaminan ketersediaan, keberlanjutan pemeliharaan dan pengelolaan serta tertib administrasi dalam pengelolaan dan penyerahan Prasarana dan Utilitas pada Kawasan Industri, Perdagangan dan Perumahan dan Pemukiman di Kota Surabaya sebagai peraturan pelaksanaannya.

Salah satu permasalahan yang muncul kemudian adalah proses penyerahan Prasarana Sarana dan Utilitas umum yang tidak segera dilakukan, sedangkan Pemerintah Daerah terkesan membiarkan begitu saja tindakan para Pengembang Perumahan yang tidak menyerahkan Prasarana Sarana dan Utilitas Umumnya. Hal itu akan menimbulkan dampak negatif bagi Pemerintah Kota/Kabupaten, Prasarana Sarana dan Utilitas Umum tersebut bisa jadi Prasarana Sarana dan Utilitas Umum yang tidak terpelihara ataupun berubah fungsi menjadi fasilitas komersial. Kerugian lainnya adalah hilangnya asset pemerintah karena tidak diserahkannya Prasarana Sarana dan Utilitas Umum tersebut kepada Pemerintah.

Hal tersebut terjadi pada pengembang perumahan di kawasan timur Surabaya yang mengalihkan hak kepemilikan atas tanah yang dalam Surat Keterangan Rencana Kota (SKRK) telah dialokasi sebagai Sarana Pendidikan dengan cara jual beli kepada pemilik Yayasan Pendidikan swasta untuk digunakan sebagai lahan mendirikan Sekolah Menengah Pertama sampai tingkat Sekolah Menengah Atas. Tanah tersebut belum diserahterimakan kepada Pemerintah Kota Surabaya, dan menurut Pihak Pengembang hal tersebut dilakukan karena Pengembang merasa tidak mengalihfungsikan lokasi tersebut, di atas tanah itu tetap dibangun gedung yang dipergunakan sebagai sarana pendidikan. Hingga saat ini memang tidak terdapat sengketa ataupun gugatan dari warga penghuni perumahan tersebut, karena keberadaan sekolah tersebut sudah sesuai dengan apa yang dijanjikan oleh Pihak Pengembang Perumahan tetapi dalam hal ini, pihak Pemerintah Kota Surabaya sebagai pihak yang memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pendidikan tingkat menengah dan sebagai pengelola prasarana dan sarana di kawasan perumahan telah yang mengalami kerugian karena hilangnya asset yang seharusnya menjadi Barang Milik Daerah untuk dimanfaatkan dan dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya sebagai lahan sarana mendirikan fasilitas pendidikan yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat sesuai dengan program pendidikan yang dicanangkan oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Dengan adanya penjabaran latar belakang tersebut menimbulkan suatu pemikiran dasar mengenai dampak dari adanya alokasi fungsi dari prasaranan sarana dan utilitas umum serta terkait

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

upaya yang dapat dilakukan pemerintah daerah untuk mengantisipasi hal tersebut. Dengan demikian penulis mengambil judul **“Tanggung Jawab Penyelenggara Pembangunan Perumahan terhadap Penyerahan Prasarana Sarana dan Utilitas Umum dalam Perumahan kepada Pemerintah Daerah”**.

### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum Yuridis Normatif, yang menganalisis ketentuan-ketentuan hukum positif maupun azas-azas hukum dengan melakukan penjelasan secara sistematis ketentuan hukum dalam sebuah kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara ketentuan hukum, untuk menghasilkan argumentasi, teori dan atau konsep baru sebagai preskripsi dalam dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Hal ini karena penelitian ini untuk pemecahan isu hukum yang timbul, sehingga dalam penelitian ini nantinya dapat memberikan masukan tentang kewajiban-kewajiban pengembang perumahan kepada stakeholder sehingga tercapai tujuan dibangunnya perumahan dan kawasan permukiman yang layak dan sehat. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (statute approach) dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Hal ini berarti bahwa pendekatan ini difokuskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, pendekatan dengan cara statute approach ini digunakan sebagai upaya untuk menganalisa hubungan hierarkis, konsistensi, dan kesesuaian diantara peraturan perundang – undangan yang berlaku bagi permasalahan yang dibahas. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual (conceptual approach) yang dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis konsep-konsep dan teori-teori tentang tanggung jawab badan hukum pengembang perumahan untuk memberikan hak-hak masyarakat dalam memperoleh manfaat dari adanya sarana pendidikan dalam perumahan. Selain itu, juga dilakukan dengan pendekatan studi kasus (case studi) yaitu menganalisis dan mengkaji kasus yang terkait dengan permasalahan yang dibahas. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer yaitu meliputi bahan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas dan bahan hukum sekunder berupa literatur, jurnal, laporan penelitian, karya tulis ilmiah dalam bentuk makalah, majalah, surat kabar yang berkaitan dengan masalah yang sedang dibahas. Sedangkan Pengumpulan Bahan Hukum

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

dilakukan melalui studi kepustakaan, prosedur identifikasi serta inventarisasi bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder terhadap bahan-bahan hukum yang terkumpul dilakukan klasifikasi secara sistematis sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Klasifikasi dimaksudkan untuk melakukan pemilahan bahan hukum sedasar dengan tema-tema yang relevan.

## **PEMBAHASAN**

### **1. Akibat Hukum Dijualnya Tanah Prasarana dan Sarana Yang Belum Di Serahkan Kepada Pemerintah Daerah**

Pengadaan Prasarana dan sarana dalam perumahan dan kawasan permukiman pada hakekatnya merupakan perwujudan dari fungsi sosial tanah sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria Pasal 6 yang merumuskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dan dilakukan dalam rangka mewujudkan sebagian dari rencana tata ruang kota.

Fasilitas penunjang yang berfungsi untuk penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan ekonomi, sosial, dan budaya yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat berupa puskesmas, lapangan olah raga, taman-taman dan tempat rekreasi, pasar, gedung sekolah dan lain-lain sebagaimana diatur dalam rencana tapak atau siteplan yang sudah disahkan oleh Pemerintah Daerah/Pemerintah Kota. Penyerahan Sarana fasilitas penunjang dapat berupa tanah dan bangunan atau hanya berupa tanah siap bangun saja. Sesuai dengan Peraturan Daerah Surabaya Nomor 7 tahun 2010 tanah yang akan diserahkan harus sudah memperoleh sertifikat atas pengembang. Asli sertifikat tanah atas nama pengembang yang peruntukannya sebagai prasarana, sarana, dan utilitas tersebut yang akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Hal ini membutuhkan waktu yang cukup lama untuk Pengembang melakukan permohonan sertifikat kepada Badan Pertanahan Nasional. Pengembang lama telah yang melakukan permohonan pemecahan sertifikat hak atas tanah sebelum sebelum diterbitkannya perda ini akan memiliki sertifikat yang tidak tertulis peruntukan sebagai Prasarana, Sarana dan Utilitas, sehingga dengan demikian apabila Pengembang memiliki niat tidak baik untuk menjual tanah Prasarana Sarana dan Utilitas Perumahan akan sangat mudah melakukannya.

Jual beli yang dimaksudkan disini adalah jual beli hak atas tanah. Jual beli atas tanah tidak menggunakan pengertian jual beli menurut Burgerlijk Wetboek, sebab hukum tanah di Indonesia menggunakan Hukum Adat sebagai dasarnya sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 5 Undang-

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & Keadilan**

undang No. 5 tahun 1960, yang merupakan penegasan bahwa hukum adat dijadikan dasar hukum dari hukum agraria baru, oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat sebagai hukum asli Indonesia. Jual beli hak atas tanah merupakan satu perbuatan hukum yaitu hak atas tanah berpindah dari penjual kepada pembeli pada saat dibayarnya harga tanah secara tunai. Sifat jual beli tanah menurut hukum adat menurut Effendi Perangin (dalam buku Urip Santoso) ada 2 (dua) macam, yaitu Tunai dan Terang.

Tunai atau *contant*, yaitu harga tanah yang dibayar itu bisa seluruhnya, tapi bisa juga sebagian. Tetapi biarpun dibayar sebagian menurut hukum dianggap telah dibayar penuh. Pembayaran harga dan penyerahan haknya dilakukan pada saat yang bersamaan. Pada saat itu, jual beli menurut hukum dianggap telah selesai. Sisa harga yang belum dibayar dianggap sebagai utang pembeli kepada penjual. Ini berarti, jika kemudian pembeli tidak membayar sisa harganya, maka penjual tanah tidak dapat membatalkan jual beli tanah tersebut. Penyelesaian pembayaran sisa harga tersebut dilakukan menurut hukum perjanjian utang piutang.

Terang, artinya jual beli tanah tersebut dilakukan dihadapan kepala desa (kepala adat) yang tidak hanya bertindak sebagai saksi tetapi juga dalam kedudukannya sebagai pihak yang menanggung bahwa jual beli tanah tersebut tidak melanggar hukum yang berlaku. Jual beli tanah tersebut dilakukan dihadapan kepala desa (kepala adat) menjadi “terang” bukan perbuatan “gelap” artinya pembeli mendapat pengakuan dari masyarakat yang bersangkutan sebagai pemilik tanah yang baru dan mendapat perlindungan hukum jika dikemudian hari ada gugatan dari pihak lain yang menganggap jual beli tanah tersebut tidak sah.

Syarat sahnya jual beli hak atas tanah untuk kepentingan pendaftaran pemindahan haknya ada 2, yaitu syarat materiil dan syarat formal.

Syarat materiil yaitu Syarat materiil jual beli hak atas tanah adalah tertuju pada subjek dan objek hak yang hendak diperjualbelikan. Pemegang hak atas tanah harus mempunyai hak dan berwenang untuk menjual hak atas tanah. Di samping itu pembeli juga harus memenuhi syarat sebagai pemegang (subjek) hak dari hak atas yang membeli objek jual beli. Syarat materiil yaitu: orang yang berhak melakukan jual beli (pembeli dan penjual), obyek yang diperjual belikan tidak dalam sengketa.

Syarat formal adalah dibuktikan dengan akta yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), sebagaimana ditegaskan pada pasal 37 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997. Tetapi syarat formal dalam jual beli hak atas tanah tidak mutlak, untuk tanah yang belum

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

bersertifikat dan tujuannya tidak untuk didaftarkan di Kantor Pertanahan Kota maka jual belinya dilakukan dengan akta dibawah tangan dengan disaksikan oleh kepala desa/kepala kelurahan, dimana dengan dibuatnya akta jual beli ini telah terjadi pemindahan hak dari penjual kepada pembeli.

Hak Guna Bangunan yang berasal dari tanah negara dapat dialihkan haknya kepada pihak lain disebabkan oleh perbuatan hukum. Peralihan hak atas tanah tersebut terjadi karena memang sengaja dilakukan dengan tujuan agar pihak lain dapat memperoleh hak untuk menguasai dan menggunakan tanah yang dialihkan tersebut melalui Jual beli. Dalam proses peralihan hak atau jual beli tersebut pihak yang mengalihkan atau Penjual harus pemegang hak yang sah atas tanah yang dibuktikan dengan sertifikat dan berwenang untuk memindahkan hak tersebut, sedangkan pihak yang menerima pengalihan hak harus memenuhi syarat sebagai pemegang (subyek) hak atas tanah. Jual beli yang dilakukan oleh orang yang tidak berhak akan berakibat jual beli menjadi batal demi hukum sedangkan apabila jual beli dilakukan oleh penjual yang tidak berwenang menjual atau pembeli yang tidak berwenang memiliki tanah tersebut maka dapat berakibat jual beli tersebut dapat dibatalkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan.

Dalam jual beli tanah fasilitas sosial yang belum diserahkan kepada Pemerintah Daerah/Kota kepada yayasan pendidikan dilakukan oleh Pengembang selaku pemegang hak yang namanya tertulis di sertifikat, namun Pengembang tidak berhak untuk menjual tanah tersebut karena terikat oleh kewajiban yang ditetapkan oleh Undang-undang untuk menyediakan dan menyerahkan tanah kepada Pemerintah Daerah untuk dipergunakan sebagai fasilitas pendirian gedung sarana pendidikan sebagaimana ditetapkan dalam siteplan perumahan, sedangkan yayasan pendidikan sebagai pembeli merupakan Badan Hukum yang didirikan berdasarkan hukum di Indonesia, berhak untuk memiliki Hak Guna Bangunan untuk dipergunakan sebagai sarana pendidikan, dan tanah yang menjadi obyek jual beli merupakan tanah yang disediakan oleh Pengembang untuk diserahkan kepada Pemerintah Daerah/Pemerintah Kota sebagai konsekuensi diperolehnya perizinan dalam pengembangan perumahan dan kawasan permukiman.

## **2. Upaya Hukum Pemerintah Kota Untuk Menuntut Penyerahan Tanah Prasarana Sarana dan Utilitas Umum**

Implementasi tugas dan wewenang pemerintah kabupaten/kota dalam mewujudkan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang memberikan manfaat sebesar-besarnya

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

untuk kesejahteraan rakyat, dengan mengutamakan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungan, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah, serta memperhatikan dampak penting terhadap lingkungan dilakukan dengan memadukan kebijakan dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian seluruh sektor terkait dalam kesatuan yang saling menunjang. Untuk itu perlu disusun suatu Rencana Tata Ruang Wilayah untuk pengendalian benturan kepentingan dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman di wilayah kabupaten/Kota yang diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah untuk melaksanakan dan mensinkronisasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kebijakan-kebijakan yang ada serta menghindari penyimpangan dalam rencana penataan kota. Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) dan Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK) tidak boleh bertentangan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi ataupun Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Setiap kebijakan dari pemerintahan harus bersumber atas kewenangan yang sah, baik dari sumber atribusi, delegasi maupun mandat. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan untuk langsung bersumber pada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga sebagai cara lazim untuk memperoleh wewenang pemerintahan atau dapat diartikan bahwa kewenangan yang didapat oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan. Dengan atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan. Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 menetapkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hukum positif yang berlaku mengklaim bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, oleh karena itu pada tingkatan tertinggi negaralah yang berhak mengatur peruntukan dan pemanfaatannya. Landasan konstitusional yang merupakan kewenangan atribusi yang langsung dari Pasal 33 ayat (3), negara memberikan wewenang kepada penyelenggara pemerintah untuk mengatur peruntukan dan penggunaan tanah. Diundangkannya Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Pasal 2, bahwa hak menguasai dari negara dimaksud adalah memberikan wewenang mengatur dan penyelenggaraan, peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan bumi, air dan kekayaan alam lainnya serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan khusus antara orang-orang dengan sumber alam sekaligus menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum antara orang-orang dan sumber-sumber alam tersebut.

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

Pelaksanakan kebijakan strategi rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/ kota dibidang perumahan dan kawasan permukiman, Walikota/Bupati sebagai pimpinan daerah otonom dan kepala wilayah yang memimpin urusan pemerintahan. Dalam rangka menjalankan tugas dan wewenang sebagai penyelenggara pemerintah menerbitkan Surat Keputusan dalam bentuk Surat Keterangan Rencana Kota sebagai acuan bagi Pengembang untuk melakukan pembangunan kawasan perumahannya. Suatu rencana pengembangan kawasan perumahan tidak akan dapat dilaksanakan tanpa adanya Surat Keterangan Rencana Kota karena Surat Keputusan ini yang menunjukkan bahwa rencana pembangunan perumahan telah sesuai dengan Rencana Detail Tata Ruang dan Rencana Teknik Ruang Kota serta kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan dalam melakukan pembangunan dan tanpa adanya Surat Keterangan Rencana Kota ini Badan Pertanahan tidak dapat melaksanakan penerbitan Sertifikat.

Agar kewajiban dan larangan dalam suatu perizinan dapat efektif, para pejabat harus diberi kemampuan yang bersifat memaksa untuk menegakkan kewajiban atau larangan. Instrumen penegakan hukum administrasi meliputi pengawasan dan penerapan sanksi. Pengawasan merupakan upaya preventif untuk memaksakan kepatuhan terhadap kewajiban Pengembang dalam pembangunan dan pengembangan perumahan sebelum memberikan sanksi. Sedangkan penerapan sanksi merupakan upaya represif atas suatu pelanggaran ketentuan dalam perizinan yang diterimanya. Pengawasan atas pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah lakukan melalui pemantauan, pelaporan dan evaluasi. Evaluasi pembangunan perumahan dilakukan melalui perizinan dan rekomendasi terhadap suatu kegiatan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman.

Pengenaan sanksi-sanksi hanya mungkin apabila badan tata usaha negara mengetahui adanya pelanggaran-pelanggaran nyata atas peraturan perundang-undangan. Hal itu tidak terjadi dengan sendirinya. Karena itu tata usaha negara mempekerjakan pegawai-pegawai yang ditugaskan untuk mengadakan pengawasan (disebut juga: Kontrol). Pengawasan sebagaimana tersebut di atas dalam praktek merupakan syarat bagi dimungkinkannya pengenaan sanksi. Sekaligus menurut pengalaman, pelaksanaan dari pengawasan itu sendiri telah didukung penegakan hukum (hukum administrasi dhaving). Lagi pula pegawai pengawasan melalui penerangan (penyuluhan) anjuran (bujukan), peringatan dan nasihat biasanya dapat mencegah terjadinya suatu keadaan pengenaan sanksi.

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

Penegakan hukum yang bersifat preventif berarti bahwa pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa konkret yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar. Instrumen bagi preventif adalah penyuluhan, pemantauan dan penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan. Dengan demikian penegak hukum yang utama adalah pejabat/ aparat pemerintah yang berwenang memberi izin.

Kekuasaan pemerintah tidak sekedar melaksanakan undang-undang, tetapi sebagai kekuasaan yang aktif. “Sturen” merupakan suatu kegiatan yang kontinyu. Kekuasaan pemerintah dalam hal menerbitkan izin mendirikan bangunan, misalnya tidaklah berhenti dengan diterbitkannya Izin Mendirikan Bangunan. Kekuasaan pemerintah senantiasa mengawasi agar izin digunakan dan ditaati. Dalam hal pelaksanaan mendirikan bangunan tidak sesuai izin yang diterbitkan, pemerintah akan menggunakan kekuasaan penegak hukum berupa penertiban yang mungkin berupa tindakan pembongkaran bangunan yang tidak sesuai. .. “Sturen” berkaitan dengan penggunaan kekuasaan

Berkaitan dengan pengawasan dan pengendalian pembangunan fasilitas sosial dan fasilitas umum, seperti tercantum pada Bab V pasal 19-20 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1987, dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah dalam mengawasi dan mengendalikan pembangunan perumahan mencakup prasarana lingkungan, utilitas umum, dan fasilitas sosial harus memperhatikan Rencana Pembangunan Daerah dan Pedoman Teknis sebagaimana yang diatur dalam Buku Pedoman Teknik Pembangunan Perumahan Sederhana Tidak bersusun. Pelaksanaan pengawasan dan pengendalian dilaksanakan oleh Dinas Pekerjaan Umum setempat dan instansi teknis yang bersangkutan.

Adapun pengawasan dan pengendalian menurut Peraturan ini meliputi:

- a. Pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan pembangunan yang telah mendapat ijin yang diperlukan.
- b. Pengawasan dan pengendalian terhadap pekerjaan pembangunan prasarana lingkungan, utilitas umum, dan fasilitas sosial serta penghunian rumah yang telah dibangun.
- c. Pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan penyerahan prasarana lingkungan, utilitas umum, dan fasilitas sosial serta pengelolaan lebih lanjut

Pemerintah Kota Surabaya memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap pemenuhan kewajiban pengembang dalam menyediakan dan menyerahkan

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

prasarana, sarana dan utilitas umum di kawasan industri, perdagangan, perumahan dan permukiman sebagaimana pasal 21 Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2010, bahwa Kepala Daerah berwenang melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap pemenuhan kewajiban pengembang dalam menyediakan dan menyerahkan prasarana, sarana dan utilitas pada kawasan industri, perdagangan, perumahan dan permukiman. Dalam melakukan pengawasan dan pengendalian Kepala Daerah dapat melimpahkan kewenangannya kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait sesuai tugas dan fungsinya.

Pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan penyerahan prasarana lingkungan, utilitas umum, dan fasilitas sosial serta pengelolaan lebih lanjut di kota Surabaya, Pemerintah mengendalikan dengan cara menjadikan salah satu syarat dalam melakukan permohonan Izin Mendirikan Bangunan dan dalam permohonan sertifikat pada Kantor pertanahan. Apabila Pengembang belum melakukan penyerahan Prasarana sarana dan utilitas umum maka Pemerintah melalui Dinas Pekerjaan Umum dan Cipta karya tidak akan menerbitkan Izin Mendirikan Bangunan, demikian juga di kantor Pertanahan, apabila Pengembang tidak dapat menyerahkan Berita Acara Serah Terima Administrasi atas Prasarana sarana dan utilitas maka Kantor Pertanahan tidak dapat mengabulkan permohonan penerbitan sertifikat.

Sanksi sanksi merupakan bagian penting dalam suatu peraturan, karena tidak ada gunanya suatu peraturan yang tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara. Peran penting pada pemberian sanksi dalam hukum administrasi memenuhi hukum pidana. Kebanyakan sistem perizinan menurut perundang-undangan memuat ketentuan penting yang melarang warga bertindak tanpa izin dan melarang tindakan-tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada suatu izin.

a. Sanksi-sanksi hukum administrasi yang khas antara lain :

1. *Bestuurendwang* (paksaan pemerintah)

Suatu tindakan-tindakan yang nyata dan langsung dari penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi atau melakukan suatu yang seharusnya ditinggalkan oleh masyarakat karena bertentangan dengan undang-undangan. Pengenaan denda administratif dan uang paksa harus atas dasar peraturan perundang-undangan yang tegas.

Kewenangan *Bestuurdwang* merupakan konsekuensi dari tugas pemerintah guna melaksanakan suatu peraturan perundang-undangan.

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

2. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan
3. Suatu keputusan (ketetapan) yang menguntungkan dapat ditarik kembali bila :
  - a. Yang berkepentingan tidak mematuhi perbatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi atau pembayaran
  - b. Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapatkan izin, subsidi atau pembayaran telah memberikan data yang tidak benar atau tidak lengkap, sehingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap maka keputusannya akan berlainan.

Penarikan kembali suatu keputusan (ketetapan) pada kenyataannya juga merupakan perbuatan keputusan/ perbuatan ketetapan baru yang menarik kembali (dan menyatakan tidak berlaku lagi) keputusan (ketetapan) terdahulu.

Tanpa dasar peraturan perundang-undangan yang tegas untuk itu, penarikan kembali tidak dapat diadakan secara berlaku surut. Pada kebanyakan undang-undang, kewenangan penarikan kembali sebagai sanksi sudah diatur dengan tegas.

- c. Pengenaan denda administratif  
Sanksi administratif ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya dengan maksud agar perbuatan pelanggaran dihentikan. Sifat sanksi ini adalah reparatoir artinya memulihkan keadaan semula dan ditetapkan oleh pejabat tata usaha negara tanpa harus melalui prosedur peradilan tetapi tetap memberi kesempatan kepada warga untuk mengajukan pembelaan.
  - d. Pengenaan uang paksa (dwangsom)
- b. Sanksi Pidana

Salah satu upaya paksa memberlakukan kaidah-kaidah hukum adalah melalui pemberlakuan sanksi pidana kepada pelanggar. Sanksi pidana merupakan sanksi yang ditujukan kepada si pelanggar dengan memberikan hukuman yang membawa akibat hukum yang berpatut dengan kemerdekaan pribadi antara lain, pidana kurungan, penjara dan harta benda. Hukum pidana hanya dapat diterapkan pada suatu peristiwa yang tergolong perbuatan melanggar hukum dalam hukum administrasi. Pendayagunaan sanksi pidana adalah untuk tercapainya penegakan hukum administrasi, bahwa setelah adanya sanksi administratif pada suatu tindak pidana administrasi tidak menghilangkan sanksi pidana atas

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

perbuatan tersebut. Sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses peradilan.

c. Sanksi Kumulasi

Peraturan dibidang hukum administrasi sering memuat beberapa sanksi yang diberlakukan kumulasi. Peraturan tersebut mengancam pelanggarnya dengan sanksi pidana dan sekaligus mengancamnya dengan sanksi administrasi.

Sanksi-sanksi atas tidak dipenuhinya kewajiban Pengembangan yang diatur dalam Peraturan Daerah No 7 tahun 2010 telah sangat jauh tertinggal apabila dibandingkan dengan sanksi yang ada dalam Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman, oleh karena itu apabila Pemerintah Kota Surabaya ingin konsisten menegakkan aturan mengenai penyediaan dan penyerahan Prasarana Sarana dan Utilitas umum pada kawasan industri, perdagangan dan kawasan perumahan, Peraturan ini harus disesuaikan terlebih dahulu dengan Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Dalam permasalahan dijualnya tanah yang dalam Surat Keterangan Rencana Kota diplotting untuk sarana pendidikan tersebut telah membuat Pemerintah Kota dirugikan karena tanah tersebut seharusnya dipergunakan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk meningkatkan pelayanan dasar pendidikan, padahal pendidikan merupakan salah satu kewajiban yang dibebankan kepada Pemerintah Daerah oleh ketentuan pasal 12 ayat (1) UU no. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Kerugian yang diderita oleh Pemerintah Kota adalah karena diatas tanah tersebut seharusnya Pemerintah Kota Surabaya dapat melakukan pembangunan sarana pendidikan sesuai dengan rencana dan kebutuhan Kota Surabaya, namun karena beralihnya hak atas tanah tersebut maka sekolah yang berdiri di atas tanah tersebut adalah sekolah eksklusive yang hanya dapat dicapai untuk kelompok masyarakat tertentu.

Pemerintah Kota harus konsisten dengan kewenangannya tersebut untuk menuntut kembalinya hak atas tanah yang sudah diplotting dan disetujui oleh pemerintah kota Surabaya sebagai prasarana sarana dan utilitaas umum yang sudah dijual kepada Pihak lain oleh pengembang tersebut, dimana sesuai peraturan dapat dikenakan sanksi berupa sanksi administratif Pasal 22 Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 7 tahun 2010 bahwa jika kewajiban tidak dipenuhi oleh Pengembang di bidang pembangunan perumahan dan permukiman, maka Pengembang tersebut akan didenda hingga dimasukkan ke dalam daftar hitam (blacklist) jo pasal 150 UU No. 1/2011, bahwa setiap orang yang menyelenggarakan perumahan dan kawasan permukiman yang tidak memenuhi ketentuan

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

sebagaimana dimaksud dalam Pasa 147 ayat (2), dikenai sanksi administratif dan Pasal 151 UU No. 1/2011 bahwa sanksi administratif yang dapat dikenakan kepada pengembang sesuai dengan kriteria, spesifikasi, persyaratan, prasarana, sarana, dan utilitas umum yang diperjanjikan.

Bahwa meskipun tanah yang dijual masih merupakan milik dari Pengembang namun dalam menjalankan kegiatan usaha perumahan, pengembang harus mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan perumahan, sehingga menjual tanah yang diplotting sebagai sarana pendidikan dapat dimintakan pertanggungjawaban dari segi hukum pidana karena perbuatan Pengembang sudah dapat dikategorikan perbuatan melanggar hukum karena Pengembang telah melakukan tindakan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya.

Selain itu Pemerintah Surabaya seharusnya mewajibkan Pengembang untuk menggantikan tanah dengan luas dan spesifikasi yang sama dengan tanah yang telah dijualnya tersebut, dan penggantian tanah tersebut tidak menghapus tanggung jawab pidananya.

## **KESIMPULAN**

1. Penjualan tanah yang dialokasikan sebagai sarana pendidikan dalam rencana tapak/siteplan/surat keterangan rencana kota merupakan suatu perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh Pengembang karena kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi sebagai Pengembang, yaitu mematuhi ketentuan dalam perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 7 tahun 2010 tidak dipenuhi, sehingga hal ini mengakibatkan batal demi hukum.
2. Pemerintah Kota Surabaya harus menegakkan kewenangannya dengan langsung meminta pertanggungjawaban Pengembang yang menjual tanah yang sudah diplotting sebagai sarana pendidikan kepada Pihak lain, baik dengan cara memberikan sanksi administrasi maupun sekaligus memberikan sanksi pidana kepada Pengembang yang Sebagai Sanksi Administrasi, selain denda yang akan diterapkan, Pemerintah Kota Surabaya harus meminta penggantian tanah sebagai upaya untuk dipergunakan membangun sarana pendidikan yang menjadi urusan wajib Pemerintah, sehingga Pemerintah kota Surabaya tidak kehilangan lahan yang akan dipakai untuk membangun sarana pendidikan untuk masyarakat

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & Keadilan**

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Literatur**

- Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995.
- Hadjon, Philipus M., et.al., *Pengantar Hukum Administrasi*, cetakan ke-7, Gadjah Mada, University Press, Yogyakarta, 2001.
- Hadjon, Philipus M dan Djatmiati, Tatiek Sri, *Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2005.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria*, Djambatan, Jakarta, 2003.
- Hartanto, J. Andy Hartanto, *Panduan Lengkap Hukum Praktis Kepemilikan Tanah*, LaksBang Justitia, Surabaya, 2015.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Sidharta, B Arief, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan serta Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000.
- Eddy MareksLeks, et al, *Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan tentang Perumahan Rakyat*, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2013.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta 2005.
- Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar*, Edisi Kedua, Cetakan ke-6, Liberty, Yogyakarta, 2007.
- Parlindungan, A.P., *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria, cetakan ke-8*, Mandar Maju, Bandung, 2008.
- Ramelan, Eman, *Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Airlangga University Press, Surabaya, 2014.
- Rangkuti, Siti Sundari, *Hukum Lingkungan dan kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2000.
- Ridwan, Juniarso dan Sodik, Achmad, *Hukum Tata Ruang, dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Nuansa Cendikia, Bandung, 2013.
- Santoso, Urip, *Hukum Perumahan*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2014.
- Santoso, Urip, *Peroleh Hak Atas Tanah*, cetakan pertama, Kharisma Putra Utama, Jakarta, 2015.
- Satrio, J., *Hukum Perikatan (Perikatan yang Lahir dari Undang-undang) Bagian Pertama*, Citra Aditya, Bandung, 1993.
- Satrio, J., *Hukum Perikatan (Perikatan yang Lahir dari Undang-undang) Bagian Kedua*, Citra Aditya, Bandung, 1994.
- Setiawan, Yudi, *Instrumen Hukum Campuran (Gemeenschapelijkrecht) dalam Konsolidasi Tanah*, edisi 1, Rajawali Press, Jakarta, 2009.
- Soekanto, Soerjono, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2009

**Tersedia di online :** <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

**E-ISSN : 2580-9113**

**P-ISSN : 2581-2033**

**LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN**

Sinulingga, Budi, *Pembangunan Kota, Tinjauan Regional dan Lokal*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005.

Zuckerman, Howard and Blevins, George D., *Real Estate Development Workbook and Manual*, Prentice Hall, New Jersey, 1991.

### **Peraturan Perundang-undangan.**

Undang-undang Republik Indonesia 1945.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2013 tentang Ketelitian Peta Rencana Tata Ruang.

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1987 Tentang Penyerahan Prasarana Lingkungan, Utilitas Umum Dan Fasilitas Sosial Perumahan Kepada Pemerintah Daerah.

Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor : 34/PERMEN/M/2006 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Keterpaduan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Kawasan Perumahan.

Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor : 11/PERMEN/M/2008 tentang Pedoman Keserasian Kawasan Perumahan dan Permukiman.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana Sarana dan utilitas Perumahan dan Permukiman Daerah

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Pada Kawasan Industri, Perdagangan, Perumahan dan Permukiman

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Pada Kawasan Industri, Perdagangan, Perumahan dan Permukiman.