

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pembangunan

1. Pengertian Pembangunan

Sebelum masuk pada pembahasan definisi HAN akan di bahas terlebih dahulu pengertian prakata. Hukum adalah peraturan negara yang mempunyai sanksi administrasi, hukum mempunyai tujuan persamaan dan bercita keumuman. Hukum di butuhkan untuk mencapai keadilan keadilan menghendaki persamaan yang berarti orang orang yang bersifat sama harus pula diberlakukan secara sama, dan Administrasi mempunyai arti teknis organisatoris fungsional.¹

Membangun adalah setiap kegiatan mendirikan, membongkar, merubah, memperbaiki, mengganti seluruh atau sebagian, memperluas bangunan atau bangun bangunan.suatu perwujudan fisik arsitektur yang tidak di gunakan untuk kegiatan manusia, perwujudan fisik arsitektur yang di gunakan sebagai wadah kegiatan manusia, bangunan mempunyai ketinggian antara 5 (lima) sampai 8 (delapan) lantai, bangunan tinggi adalah bangunan yang ketinggiannya lebih dari 8 (delapan) lantai, bangunan rapat adalah bangunan yang tampak yang menghaap ke jalan tidak memuyai jarak bebsa samping, rencana kota adalah rencana yang di susun dalam rangka

pemanfaatan ruang kota, garis sempadan bangunan (GSB) adalah garis persil yang tidak boleh didirikan bangunan dan di ukur dari dinding terluar bangunan :

1. Batas tepi jalan
2. Batas tep rancana sungai
3. Batas tepi rencana pantai
4. Rencana saluran
5. As jeringan listrik tegangan tinggi
6. Batas tepi rel kereta api
7. Garis sempadan mata air
8. Garis sempadan aproa landing
9. Garis sempadan telekomunikasi

Garis sempadan selanjudnya di singkat GSJ adalah garis yang merupakan batas daerah milik jalan. Koenfensi dasar bangunan yang selanjudnya di singkat KDB adalah angka yang menunjukkan perbandingan antara luas lantai dasar terhadap luas persil debgan rencana kota, koefisien lantai bangunan yang selanjutnya disingkat KLB adalah angka yang menunjukkan perbandingan antara luas total lantai bangunan terhadap luas persil sesuai dengan rencana kota.²

Dalam mendirikan bangunan atau memperbaharui seluruhnya atau sebagian dari bangunan, tidak boleh melanggar apa yang telah ditetapkan

dalam rencana kota, setiap pemcanaan bangunan harus mempertimbangkan segi keamanan, keselamatan, keserasian bangunan dan lingkungan baik dari segi arsitektur, konstruksi instalasi dan perlengkapan bangunan termasuk keamanan dalam pencegahan dan penangulangan kebakaran. Gambar rencana dan rancangan bangunan di tetapkan antara lain :

1. Gambar rancangan arsitektur dan atau
2. Gambar dan perhitungan struktur dan atau
3. Gambar dan perhitungan instalasi dan perlengkapan bangunan dan atau
4. Gambar dan perhitungan lain yang ditetapkan

Gambar rencana arsitektur terdiri atas : rancangan tata letak, denah, tampak, potongan, rencana atap rencana pondasi penyerapan.

Ketentuan letak tata bangunan harus sesuai dengan peruntukan yang diatur dalam rencana kota, dalam perencanaan bangunan atau lingkungan bangunan harus di buat perencanaan tampak menyeluruh dan mencakup rencana orientasi bangunan, sirkulasi kendaraan, orang dan barang, pola parkir, penghijauan, ruang terbuka, sarana dan prasarana lingkungan sesuai dengan ketentuan dan standart yang di tentukan.

Sarana dan prasarana lingkungan, setiap perencanaan dan perancangan bangunan sebagai bagian arsitektur lingkungan harus mempersiapkan tersedianya sarana dan prasarana yang memadai sesuai dengan standar lingkungan dan standar teknis yan berlaku,perencanaan sarana

diri dan produktif. Sarana dan prasarana yang terkait dengan tata bangunan harus direncanakan terpadu dengan penataan ruang antar bangunan, serta harus memperhatikan pemanfaatan ruang bawah tanah dengan mempertimbangkan kemudahan perawatan. Dalam membangun sarana dan prasarana yang melayang di atas jalan harus mendapatkan ijin terlebih dahulu dari Walikota. Bangunan layang tidak boleh mengganggu kelancaran arus lalu lintas, serta tidak boleh mengganggu dan merusak sarana dan prasarana kota yang berada di bawah atau di atasnya dengan tetap memperhatikan keserasian dan arsitektur lingkungan.

Pengawasan lingkungan untuk pelaksanaan bangunan di bawah permukaan air dan dibawah permukaan tanah harus di buat pengamanan khusus, agar tidak membahayakan pekerja maupun lingkungan sekitarnya pelanggaran terhadap Perda Nomor 12 Tahun 2000 tentang bangunan

2. Ketentuan Adminitrasi

a. Perizinan

- 1) Setiap kegiatan membangun dan atau menggunakan bangunan dalam wilayah harus memiliki ijin dari walikota
- 2) Permohonan IMB dan IPB diajukan secara tertulis oleh pemohon kepada walikota.
- 3) Atas permohonan yang bersangkutan, alikota dapat memberikan IMB secara bertahap, sepanjang tahapan kegiatan

b. Tertib bangunan

Dalam mendirikan bangunan atau memperbaharui seluruhnya atau sebagian dari bangunan, tidak boleh melanggar GSB dan GSJ yang telah ditetapkan dalam rencana kota.

a. Ketentuan teknis bangunan

1) Tata letak bangunan

a) Setiap bangunan harus sesuai dengan peruntukan dengan peruntukan yang diatur dalam rencana kota.

b) Dalam perencanaan bangunan atau lingkungan bangunan harus dibuat perencanaan tampak menyeluruh dan mencakup rencana orientasi bangunan, sirkulasi kendaraan, orang dan barang, pola parkir, penghijauan, ruang terbuka, sarana dan prasarana lingkungan sesuai dengan ketentuan dan standar yang telah ditetapkan.

2) Komponen luar bangunan

a) Ruang terbuka diantara GSJ dan GSB harus digunakan sebagian besar untuk penghijauan dan atau daerah perserapan air hujan serta kepentingan umum lainnya.

b) Bangunan dan atau bangunan yang berada di perkarangan tidak boleh merusak arsitektur bangunan dan arsitektur lingkungannya

b. Permukiman

Sesuai dengan UU No. 24 /92 tentang penataan ruang.

perdesaan. Hal ini dapat dilihat pada ketentuan umum pasal 1 butir 9 dan butir 10 sebagai berikut :

"Kawasan Perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa, pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi".

"Kawasan perkotaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi".

Pengertian diatas juga didukung oleh UU No. 4/92 tentang permukiman :

Pasal 1 ayat 3 menjelaskan : "Permukiman yang dimaksud dalam undang-undang ini mempunyai lingkup tertentu yaitu kawasan yang didominasi oleh lingkungan hunian dengan fungsi utama sebagai tempat tinggal yang dilengkapi dengan prasarana, sarana lingkungan, dan tempat kerja yang memberikan pelayanan dan kesempatan kerja terbatas ...".

Pasal 19 menjelaskan : "... pemerintah daerah menetapkan satu bagian atau lebih dari kawasan permukiman menurut RT RW perkotaan dan RT RW bukan perkotaan"

c. Prasarana Wilayah

Sesuai UU No. 24/92 tentang penataan ruang "Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek

Secara administratif wilayah dapat berupa nasional, propinsi, kabupaten dan kota. Secara fungsional wilayah dapat berupa kawasan perkotaan, kawasan perdesaan, dan kawasan tertentu.

1) Prasarana

Sesuai UU No.24/92 tentang penataan ruang. Pasal 21 ayat (2) e, pasal 22 ayat (2) d menjelaskan prasarana meliputi prasarana transportasi, telekomunikasi, energi, pengairan, dan prasarana pengelolaan lingkungan. Dengan memperhatikan butir 2a dan 2b diatas, maka prasarana wilayah dikelompokkan dalam prasarana wilayah yang bersifat nasional/propinsi, prasarana wilayah yang bersifat kota, dan prasarana wilayah yang bersifat kabupaten.

Secara spatial, unsur-unsur permukiman, perkotaan, perdesaan, dan prasarana wilayah (dalam kota, perdesaan, kabupaten/perdesaan dan propinsi).

2) Peran

Pada hakekatnya permukiman dan prasarana wilayah sangat terkait dan berperan terhadap pengembangan perkotaan dan perdesaan serta dengan kawasan produksi. Pengembangan permukiman prasarana wilayah yang baik akan meningkatkan kinerja kawasan produksi dan jasa diperkotaan dan diperdesaan, terjaminnya kelestarian sumber daya alam/air dan lingkungan, serta meningkatkan

meningkatkan perkembangan dan pemerataan ekonomi, kesatuan wilayah, dan pembangunan yang berkelanjutan.

Sebaliknya apabila pengembangan permukiman dan prasarana wilayah kurang terlaksana dengan baik akan menimbulkan masalah-masalah disparitas kota-desa, disparitas wilayah, kerusakan lingkungan serta tidak efektif dan efisiennya penggunaan sumber daya pembangunan (dana, sumber daya alam/air).

Oleh karena itu peran pengembangan permukiman dan prasarana wilayah akan dapat dilakukan secara optimal apabila dapat diupayakan sinergi pengembangan permukiman dan prasarana wilayah dengan kawasan-kawasan produksi pada tingkat nasional/propinsi, perkotaan, dan perdesaan.

Melalui upaya ini maka pengembangan permukiman dan prasarana akan dapat memberikan kontribusi penting dalam menjawab tantangan yang kita hadapi.

d. Pendekatan Pengembangan Permukiman dan Prasarana Wilayah

Memperhatikan fungsi permukiman dan prasarana wilayah dalam perkembangan demografi, geografi, Sumber Daya Alam, (Tri Gatra) dan ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya (Panca Gatra) dari suatu kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan maka pengembangan Kimpraswil harus dilihat secara holistik. Hal ini dimaksudkan agar dapat memahami keterkaitan antar komponen dan kontribusi komponen

Holistik merupakan suatu cara pandang yang melihat sesuatu secara menyeluruh saling ketergantungan dan terpadu. Penggunaan konsep ini dalam pengembangan Kimpraswil perlu memahami sifat dasar dari permukiman dan prasarana sebagai pembentuk wilayah. Dengan memperhatikan pengertian-pengertian permukiman, prasarana dan wilayah pada Bab II di atas, maka pendekatan yang digunakan adalah dengan pendekatan pengembangan wilayah pada dimensi Nasional/Propinsi (regional development), perkotaan (urban development), perdesaan (rural development), dan dimensi permukiman. Keterkaitan regional development, urban development, rural development, dan pengembangan perumahan dan permukiman.

e. Problem Pelaksanan Pembangunan dan Tujuan Berlingkup Luas

Sebagai ujung sebaliknya dari tujuan-tujuan lokal dari pembangunan permukiman yang diharapkan dapat dicapai dengan pendekatan PBPM, adalah tujuan-tujuan yang bersifat/berlingkup luas yang selama ini pada umumnya dicapai dengan pendekatan pembangunan yang bersifat dari atas (*topdown*).

Terdapat tiga macam aktifitas pembangunan kota dan permukiman yang dapat dikategorikan sebagai atau berkaitan dengan pembangunan dengan tujuan berskala luas. Yang pertama adalah pembangunan infrastruktur perkotaan/permukiman; yang kedua adalah pembangunan pusat-pusat kota; dan yang ketiga adalah pembangunan perumahan

infrastruktur perkotaan memiliki keterkaitan atau termasuk ke dalam kategori pembangunan dengan tujuan luas karena dari sifatnya memang suatu segmen infrastruktur tidak dapat dipisahkan begitu saja dari segmen-segmen lainnya pembangunan atau keberadaan infrastruktur perkotaan secara keseluruhan, seperti halnya segmen saluran pengairan air atau segmen jalan. Oleh karena itu, keputusan-keputusan tentang pembangunan komponen-komponen infrastruktur atau segmen dari padanya tidak mungkin berorientasi begitu saja pada kepentingan lokal, apalagi individual.

Sifat keputusan yang demikian tidak lain dikarenakan diperlukannya tujuan-tujuan efisiensi, efektifitas dan tujuan-tujuan sosial ekonomi bagi kepentingan publik secara luas. Efisiensi dan efektifitas menjadi dua kata kunci penting dari tujuan luas pembangunan permukiman/kota karena pembangunan dan pengelolaan infrastruktur membutuhkan biaya yang besar. Tujuan-tujuan sosial dan ekonomi dari pembangunan infrastruktur juga menjadi penting karena fungsi dari infrastruktur adalah untuk memfasilitasi kegiatan-kegiatan dan pembangunan secara umum. Di sinilah terletak rasional dari perlunya suatu pemikiran yang menyeluruh dari pembangunan infrastruktur, yang tidak terbatas pada memperhatikan kebutuhan lokal saja. Rasional ini berlaku juga untuk pembangunan pusat-pusat kota karena fungsinya

Selain itu, terdapat juga pemikiran tentang pembangunan skala luas (*large-scale development*) untuk perumahan yang tujuantujuannya kurang lebih sama seperti di atas³. Biasanya pembangunan perumahan bertujuan dan berskala luas ini terintegrasi dengan pembangunan kota, infrastruktur dan pusat kegiatan, misalnya, untuk pembangunan kota baru, sehingga efisiensi dan efektifitas adalah sesuatu yang menjadi bagian dari tujuan pembangunan ini.

Tujuan lainnya adalah pencapaian jumlah) pengadaan perumahan dalam waktu yang relatif cepat. Dalam prakteknya, pembangunan yang bertujuan luas tersebut di atas seringkali dijalankan berdasarkan suatu, rencana (*plan*) yang bersifat terpusat dan keputusankeputusannya berasal dari atas. Rencana ini menjadi cetak biru dari pembangunan. Argumennya adalah bahwa efisiensi, efektifitas dan tujuan-tujuan sosial-ekonomi seperti yang disampaikan di atas terletak pada keputusankeputusan rasional tentang alokasi ruang (tanah), standard-standard, pembangunan, rumus-rumus teknis dan aturan-aturan formal yang dituangkan ke dalam suatu rencana bersama. Seperti dari nama sifatnya, pembangunan yang berasal dari atas dilakukan melalui proses pengambilan keputusan yang bersifat terpusat (dari atas), yang biasanya memukul ratakan kebutuhan yang sebenarnya beragam demi "efisiensi" dan kecepatan pembangunan.

Memang benar, bahwa keputusan-keputusan yang diambil dalam pembangunan yang bersifat dari atas seringkali didasarkan pada informasi

dan pengetahuan yang diperoleh dari studi atau penelitian. Tetapi metodologi studi atau penelitian tersebut juga dimungkinkan kecenderungan untuk bias (terhadap pemahaman) peneliti karena kerangka konsep penelitian/studinya berdasarkan pemahaman peneliti. Di samping itu, metode-metode di dalam menghasilkan informasi dari penelitian/studi bagi perumusan pembangunan yang bersangkutan cenderung bersifat memukulratakan gambaran, termasuk gambaran kebutuhan. Oleh karena itu, informasi/pengetahuan tentang misalnya kebutuhan masyarakat menjadi tidak spesifik, tidak memperhatikan gambaran yang lebih individual atau lokal karena bersifat pukul rata, bersifat seragam dan karenanya berpotensi tidak memiliki kepekaan terhadap kebutuhan yang sebenarnya. Oleh karena itu, pembangunan yang memiliki tujuan-tujuan luas di atas memiliki permasalahan yang seringkali sangat signifikan dilihat dari kepentingan-kepentingan lokal.

Perumusan pembangunan aspek permukiman atau perkotaan yang memiliki tujuan-tujuan luas ini seringkali diputuskan secara "sepihak" oleh para birokrat-birokrat. Pandangan-pandangan teknis ekonomis yang steril yang menjadi bias mereka dapat memberi warna yang kental terhadap keputusan-keputusan pembangunan, sehingga terjadi pengabaian terhadap kepentingan-kepentingan lokal. Atau setidaknya tidaknya, karena prosesnya yang sangat topdown, pembangunan dan tujuan-tujuannya tidak dapat dimengerti oleh masyarakat/public walaupun

Tujuan-tujuan luas yang dicapai justru bukan tujuan-tujuan yang diharapkan oleh publik/masyarakat banyak. Yang dapat menjadi contoh adalah ditekankannya pemakaian standard yang kaku atas desain dan kualitas rumah i dalam pembangunan perumahan umum (public housing) di seluruh Negara sehingga sering muncul problem akseptabilitas maupun ketedangkauan perumahan di kalangan para calon penghuni di banyak tempat yang berbeda. Juga dapat menjadi contoh adalah pembangunan, misalnya, suatu jalan layang yang dikatakan sebagai untuk mengatasi problema lalu-lintas di suatu bagian wilayah kota, tetapi sebenarnya bukan merupakan prioritas utama pembangunan jalan di kota itu menurut kacamata publik.

Lebih memprihatinkan lagi adalah apabila keputusan-keputusan tersebut diambil menurut pengaruh dan/atau untuk mengakomodasi kepentingan sekelompok warga/masyarakat yang memiliki kekuatan dan akses ekonomi dan politik yang tidak aspiratif dengan kepentingan masyarakat secara umum. Di dalam kasus Indonesia kita bisa melihat contoh ini ketika pembangunan perumahan baru pada, masa Orde Baru dapat dikatakan sangat mengakomodasi kepentingan pengembang perumahan besar. Akomodasi ini dilakukan melalui peraturan-peraturan pertanahannya maupun kebijakan pengembangan kota yang berpihak pada pertumbuhan kegiatan para pengembang besar⁴.

f. Pengertian Perizinan

Izin adalah suatu instrument yang paling banyak di gunakan izin dalam hukum adminitrasi negara, pemerintah menggunakan izin sebagai sarana untuk mengendalikan tingkah laku para warganya. Hal ini dikarenakan pemerintah menggunakan izin sebagai *instrument* untuk mempengaruhi hubungan dengan para warganya agar mau mengikuti cara yang digunakan oleh pemerintah guna mencapai tujuan yang konkrit.⁵ Menurut pendapat N.M Splet dan J.B.J.M. Ten Berge izin dapat diartikan secara luar dan sempit. Dalam arti luas, izin merupakan suaru persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang undang atau peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan ketentuan larangan perundangan. Dengan memberikan izin dala arti sempit, merupakan pengikat-pengikatan pada suatu izin pada umumnya yang di dasarkan pada keinginan pembuat Undang- undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau menghalangi keadaan yang buruk.⁶

Atmosoedirjo M.F Prins juga memberikan definisi izin yakni dengan memberikan dispensasi dari sebuah larangan. Izin ini bukan dimaksudkan untuk menjadikan suatu peraturan umum jadi tidak berlaku untuk suatu yang istimewa, melainkan bermacam macam usaha yang pada

⁵ Koesnadi Harjassoemantri, *Pengantar Hukum Adminitrasi Negara*, Gadjah Mada University Press Yogyakarta, 1993 hal 4.

hakekatnya tidak berbahaya dan dianggap baik untuk diawasi oleh administrasi negara.⁷

Pengertian izin di bagi menjadi 2 (dua) yaitu :

1) Pengertian izin dalam arti luas :

Suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang - undang atau Peraturan Pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari larangan ketentuan peraturan perundang undangan dan hal ini menyangkut tindakan kepentingan umum dengan memberikan izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan – tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Hal ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya

2) Pengertian izin dalam arti Sempit :

Pengikatan aktivitas aktivitas pada suatu peraturan izin, pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat Undang- undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau menghalangi keadaan keadaan yang buruk. Tujuannya untuk mengatur tindakan tindakan oleh pembuat undang – undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya dengan memberikan batas batas tertentu bagi tiap kasus.

g. Unsur unsur Perizinan

1) Aspek Yuridis dalam perizinan

- a) Terdiri atas Larangan
- b) Persetujuan merupakan dasar pengecualian
- c) Ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin

2) Sifat keputusan perizinan

- a) Menciptakan hukum (menimbulkan hak dan kewajiban baru)
- b) Terikat atau bebas

Terikat apabila orang yang berwenang terikat pada aturan aturan hukum yang tertulis dan tidak tertulis. Konsekuensinya keputusan tidak dapat/sukar ditarik kembali.

Bebas apabila orang yang berwenang mempunyai ruang kebebasan dalam aturan yang ada. Konsekuensinya adalah keputusan mudah/dapat ditarik kembali.

3) Menguntungkan atau memberatkan

Menguntungkan: pada pihak yang memberikan izin, karena berarti ia dapat melaksanakan aktifitas/kegiatan tertentu sebagaimana yang dimohon. Konsekuensinya adalah keputusan sulit ditarik kembali

Memberatkan: bagi pihak ketiga yang mungkin dirugikan

4) Segera berahir atau berlangsung untuk waktu yang lama

Segera berahir adalah izin yang hanya sekali keluar (tidak perlu perpanjangan waktu) untuk melakukan aktifitas/kegiatan tertentu. Misal IMB. Konsekuensinya izin tidak dapat ditarik kembali. Berlangsung untuk waktu yang lama: izin yang digunakan untuk melakukan suatu aktifitas atau kegiatan yang panjang waktunya dan setiapwaktu tertentu izin tersebut dapat di perpanjang. Missal izin lingkungan, konsekuensinya mudah ditarik kembali.

5) Bersifat pribadi atau kebendaan

Bersifat pribadi: terkabunya izin ditentukan oleh kualitas pribadi pemohon izin. Missal: izin mengemudi. Konsekuensinya izin tidak dapat dialihkan. Bersifat kebendaan: terkabulya izin di tentukan oleh aktifitas/kegiatan yang akan dilakukan . missal: izin mendirikan bangunan. Konsekuensinya izin dapat dialihkan.

h. Tinjauan Umum Tentang Ijin Mendirikan Bangunan

Secara teori *vergunning* / ijin didefinisikan sebagai suatu perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan yang secara umum tidak dilarang dalam peraturan perundang undangan asalkan dilakukan sesuai dengan syarat-syarat tertentu yang ditentukan dalam peraturan hukum yang berlaku⁸.

Sedangkan perbuatan hukum publik itu sendiri memiliki pengertian suatu perbuatan yang dilakukan oleh Pejabat Administrasi Negara yang tindakannya tersebut didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan hukum publik. Pada dasarnya mendirikan bangunan adalah sebuah perbuatan yang berbahaya, hal ini karena bangunan merupakan tempat sentral bagi manusia beraktifitas sehari - hari, baik ketika di rumah maupun di kantor. Kriteria bahaya tersebut muncul ketika bangunan tersebut memiliki syarat tertentu agar tidak rubuh dan mencelakai orang didalam atau disekitarnya. Bangunan didirikan dengan syarat pertimbangan dan perhitungan yang matang mengenai bentuk struktur dan kekuatan struktur serta kekuatan bahan yang digunakan. dengan demikian bangunan tersebut akan kuat dan tidak rusak/robok mencelakai orang didalamnya.

Bangunan yang didirikan tanpa adanya perhitungan mengenai kekuatan struktur dan bahan maka akan mudah robok dan menimbulkan bahaya bagi orang banyak. Dalam rangka melindungi keselamatan masyarakat banyak dari bahaya robok / rusaknya bangunan maka kegiatan pembangunan harus diawasi, boleh dibangun tetapi dengan syarat tertentu. Diantara syarat itu salah satunya adalah harus kuat dari segi struktur konstruksi dan bahan yang digunakan, apabila tidak dipenuhi maka kegiatan mendirikan bangunan itu termasuk kategori membahayakan keselamatan masyarakat sehingga ijin Mendirikan Bangunan tidak diberikan.

Pengawasan Pemerintah daerah terhadap kegiatan membangun bangunan dilaksanakan melalui pemberian ijin Mendirikan Bangunan yang dimohonkan oleh anggota masyarakat yang memberikan gambaran bangunan yang akan didirikan lengkap dengan gambar dan perhitungan struktur konstruksi. Kemudian setelah diteliti dan dipertimbangkan dengan cermat, apabila memenuhi syarat maka ijin tersebut dikeluarkan dan pemohon diwajibkan membayar retribusi guna pemasukan keuangan daerah.

i. Teori Tentang Kesejahteraan Rakyat

Kesejahteraan rakyat adalah cita-cita setiap negara, demikian halnya Negara Indonesia, hal ini tercermin dalam cita-cita luhur dan tujuan negara Indonesia dalam pembukaan Undangundang Dasar 1945, yang berbunyi :

Berkat rahmat Allah Maha Kuasa dan dengan didorongkan atas keinginan luhur supaya berperikehidupan kebangsaan yang bebas, merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur maka rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya ... dan membentuk pemerintah negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Tujuan nasional sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 diwujudkan melalui pembangunan nasional. Sedangkan pengertian pembangunan nasional dapat diartikan sebagai usaha peningkatan kualitas manusia, dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional,

memperhatikan tantangan perkembangan global. Dalam pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri, berkeadilan, sejahtera, maju, dan kukuh kekuatan moral dan etikanya. Salah satu pelaksanaan pembangunan nasional diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa, berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Penyelenggaraan Negara dilaksanakan melalui pembangunan nasional dalam segala aspek kehidupan bangsa, oleh penyelenggara negara, bersama-sama segenap rakyat Indonesia diseluruh wilayah negara Republik Indonesia. Pembangunan nasional pada hakekatnya adalah pembangunan menyeluruh di setiap daerah di Indonesia, Hal tersebut mengindikasikan Indonesia sebagai Negara Kesejahteraan atau negara tipe *welfare state*. Teori ini mulai mengalami perkembangan pesat dan kehadiran serta peranan hukum administrasi juga semakin dirasakan arti pentingnya.

Kepekaan hukum administrasi terhadap perkembangan politik semakin menemukan aktualisasinya. Negara Kesejahteraan atau *welfare state* disebut juga negara hukum *modern*. Tujuan pokoknya tidak saja terletak pada pelaksanaan hukum semata, tetapi juga mencapai keadilan social (*social gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat⁹. Konsepsi Negara hukum modern menempatkan eksistensi dan peranan negara pada posisi

kuat dan besar. Konsepsi negara demikian ini dalam berbagai literatur disebut dengan bermacam-macam istilah, antara lain; negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara member pelayanan kepada masyarakat (*social service state*)¹⁰. Kemudian Gwendolen M. Carter dan John H. Herz, menyebutnya¹¹:

“Pemerintahan Raksasa yang Aktif.” Akhirnya konsepsi Negara hukum modern menimbulkan dilema yang penuh kontradiksi dewasa ini. Sebab suatu negara hukum modern mengharuskan setiap tindakan badan/pejabat tata usaha negara berdasarkan atas hukum dan bersamaan dengan itu kepada badan/pejabat tata usaha negara disertai pula peran, tugas dan tanggung jawab yang luas, berat dan kompleks serta rumit.

Konsekuensi dari konsepsi negara kesejahteraan dan pelaksanaan tugas-tugas servis publik ini, menimbulkan tanggung jawab yang semakin besar pula bagi administrasi negara. Menurut B.L.W Visser sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan¹², tugas dan wewenang serta tanggung jawab badan/pejabat tata usaha Negara semakin berkembang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif karena bertambahnya tugas-tugas baru dan semakin berkembangnya tugas-tugas lama.

Di dalam merealisasikan tujuan negara mewujudkan kesejahteraan sosial atau keadilan sosial tersebut, administrasi negara harus selalu berpegang pada asas *legalitas* sebagai salah satu asas penting negara hukum. Asas *the rule of law* (Inggris) demikian ini menghendaki setiap tindakan administrasi Negara harus berdasarkan wewenang sesuai

¹⁰ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar ilmu politik* (Jakarta : Gramedia, 1986) hal. 59

¹¹ Gwendolen M. Carter dan John H. Herz, *Peranan Pemerintah dalam Masyarakat Masa Kini*, (vide) Miriam Budiardjo (editopr), *Masalah Kenegaraan*, Jakarta : Gramedia, 1982. Hal 78-80

dengan praturan rundangundangan yang berlaku yang diperoleh melalui *atribusi*. Setiap tindakan badan/pejabat tata usaha negara tidak boleh bertentangan dengan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), sewenang-wenang (*wellekeur/abus de droit*) dan menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*).

j. Penerapan Hukum dan Faktor-Faktornya

Penerapan hukum merupakan sebuah upaya untuk mewujudkan cita-cita yang dikehendaki oleh hukum / pembuat undang-undang itu sendiri. Untuk mengetahui penerapan hukum dapat dilihat dari penegakan hukum itu sendiri. Adapun penegakan hukum itu efektifitasnya dipengaruhi oleh beberapa faktor yang oleh Soeryono soekanto disebutkan ada setidaknya empat faktor yaitu :

- 1) Faktor perundang-undangan
- 2) Faktor aparat penegak hukum
- 3) Faktor sarana dan prasarana penegakan hukum
- 4) Faktor budaya masyarakat

B. Tinjauan Mengenai Wilayah Pesisir Pantai dan Lingkungan

1. Pengertian Wilayah Pesisir Pantai

Wilayah Pesisir adalah daerah peralihan antara Ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut. Pulau Kecil adalah pulau dengan luas lebih kecil atau sama dengan 2.000 km² (dua ribu

Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil adalah sumber daya hayati, sumber daya nonhayati; sumber daya buatan, dan jasa-jasa lingkungan; sumber daya hayati

Jika dilihat dari asal kejadiannya, jenis kerusakan lingkungan di pesisir, pantai dan laut bisa berasal dari luar sistem wilayah pesisir, pantai dan laut maupun yang berlangsung di dalam wilayah pesisir, pantai dan laut itu sendiri. Pencemaran yang terjadi di wilayah daratan akan terbawa oleh aliran sungai masuk ke muara dan akhirnya tersebar ke seluruh pantai dan pesisir di sekitarnya. Pencemaran dapat berasal dari limbah yang dibuang oleh berbagai kegiatan (seperti tambak, perhotelan, pemukiman, industri, dan transportasi laut) yang terdapat di dalam wilayah pesisir; dan juga berupa kiriman dari berbagai dampak kegiatan pembangunan di bagian hulu. Sedimentasi atau pelumpuran yang terjadi di perairan pesisir sebagian besar berasal dari bahan sedimen di bagian hulu (akibat penebangan hutan dan praktek pertanian yang tidak mengindahkan asas konservasi lahan dan lingkungan), yang terangkut aliran air sungai atau air limpasan dan diendapkan di perairan pesisir. Kegiatan pengolahan pertanian dan kehutanan (*up land*) yang buruk tidak saja merusak ekosistem sungai (melalui banjir dan erosi), tetapi juga akan menimbulkan dampak negatif pada perairan pesisir dan pantai. Sementara itu, kerusakan lingkungan yang berasal dari wilayah pesisir, pantai dan laut bisa berupa degradasi fisik habitat pesisir (mangrove, terumbu karang dan padang lamun); abrasi pantai; hilangnya daerah

(*over exploitation*); dan bencana alam. Indikator terjadinya pencemaran dan kerusakan pesisir dan laut mengacu pada PP No. 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan atau Perusakan Laut.¹³

a. Pengertian Lingkungan

Manusia yang hidup akan terkait pada aturan aturan hidup, baik yang bersifat hukum positif maupun peraturan susila dan sopan santun yang ada di masyarakat.

Demikian juga dengan hukum lingkungan sebagai suatu lingkungan hidup yang ada di dalam masyarakat. Perlu dipelajari dan diterangkan berdasarkan ajaran ajaran hukum pada umumnya. Berdasarkan dari isinya hukum lingkungan dapat dibagi menjadi hukum publik berisi tentang hubungan yang berkaitan dengan tata negara, tata cara badan badan negara menyelenggarakan tugasnya, serta kewajiban dan hubungan hukum yang melandasi antara badan badan negara dengan orang perorangan yang berkaitan dengan badan badan hukum perdata. Hukum lingkungan privat berisi tentang ketentuan yang mengatur tatanan masyarakat, maupun orang perorangan berikutan badan hukum perdata satu dengan yang lainnya dengan badan badan negara manakala badan negara bertindak sebagai badan badan hukum perdata dalam menyelenggarakan hak dan kewajibannya.¹⁴

¹³ *Makalah Status Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Banten 2006*

b. Pencemaran Lingkungan Hidup

Bahaya senantiasa mengancam kelestarian lingkungan dari waktu ke waktu ialah "Ekosistem dari lingkungan dapat terganggu kelestariannya karena adanya pencemaran."¹⁵

Istilah pencemaran adalah suatu istilah yang baru, dalam kamus lama seperti kamus W.J.S Porwadarminta (1954) memang ada di jumpai istilah cemar, mencemarkan, tercemar dan sebagainya. Tetapi kata pencemaran tidak di jumpai. istilah ini baru ada di gunakan dan digunakan sejak tahun 1970. menurut Aprilani Soegiarto istilah "pencemaran", mulai di gunakan pertama kalinya guna menterjemahkan arti istilah asing *pullution* pada seminar biologi di ciawi bogor tahun 1970. sejak itu istilah "pencemaran" mulai menjadi menyabar dan merata dalam bahasa indonesia yang memang sedang mengembang.

Pencemaran (Pasal 1 angka 12 UURI No.23 Tahun 1997) adalah : masuknya atau dimasukannya makhluk hidup, zat, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun samapai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak berfungsi sesuai peruntukanya

Menurut Ninik Suparni, pencemaran mengandung beberapa pengertian, yaitu:

- 1) Pencemaran selau mengandung pengerian terjadinya penurunan kualitas lingkungan

¹⁵ Ibid hal 29

- 2) Pencemaran lingkungan selalu menagndung arti timbulnya akibat bahwa lingkungan kurang atau tidak berfungsi sesuai peruntukanya
- 3) Dilihat dari faktor penyebabnya pencemaran lingkungan di sebabkan oleh kegiatan manusia dan kegiatan alam
- 4) Dilihat dari sudut medianya, pencemaran lingkungan dapat di bebankan antara pencemaran tanah, pencemaran air dan pencemaran udara

c. Perusakan Lingkungan Hidup

Perusakan (Pasal 1 angka 14 UU RI No.23 Tahun 1997) Adalah: tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langssung terhadap sifat fisik dan/atau hayatinya yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan berkelanjutan.¹⁶

Dari rumusan tersebut dapat disimpulkan adanya unsur perusakan lingkungan sebagai berikut:

- 1) Adanya suatu ijakan manusia
- 2) Terjadinya suatu perubahan terhadap sifat fisik lingkungan dan sifat hayati lingkungan
- 3) Timbulnya akibat berupa kurangnya atau tidak dapatnya lingkungan berfungsi dalam menunjang pembangunan yang berkesinambungan.

Diberlakukanya pasar bebas berimplikasi secara langsung pada dunia pendidikan. Sebagai perguruan tinggi tidak dapat mengabaikan realita

Masyarakat dan pemerintah suatu negara berupaya untuk menjamin kelangsungan hidup serta kehidupan generasi penerusnya secara berguna dan bermakna. Sebagai generasi penerus diharapkan mampu mengantisipasi hari depan yang senantiasa berubah dan selalu terkait dengan konteks dinamika budaya, bangsa, negara dan hubungan internasional.

Sebagaimana diketahui, bahwa dalam ilmu hukum sering kita dapati banyak istilah untuk menyebut satu cabang ilmu hukum. Dengan kata lain, untuk satu cabang ilmu digunakan beberapa istilah, begitu pula dengan hukum administrasi negara/HAN (Sjachranbasah,1985:2), yaitu dengan istilah hukum tata usa negara/HTUN (UU No. 5 Tahun 1986), hukum tata pemerintahan/ http (Wirjono Projo dikoro,1980:7)perbedaan istilah ini disebabkan karena tidak ada persamaan dalam mengartikan istilah "administrasi" yang bersal dari bahasa asing/bahasa asal, dimana di negara belanda digunakan istilah Adminissratiefecht dan Beestursrecht, di inggris dan amerika serikata digunakan istilah Administrativie Law, di Perancis Droit

Administratif dan Pemerintahan Masyarakat