

**PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 64 TAHUN 2016 SEBAGAI INSTRUMEN
HUKUM UNTUK MENDEREGULASIKAN PRODUK HUKUM DAERAH
(Studi Pembangunan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah)**

T E S I S



OLEH :

NAMA : AGGI PATRIA SAYOGO, S.H.
NPM : 17912077
BKU : HTN/HAN

**PROGRAM STUDI HUKUM
PROGRAM MAGISTER FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2021

**PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 64 TAHUN 2016 SEBAGAI INSTRUMEN
HUKUM UNTUK MENDEREGULASIKAN PRODUK HUKUM DAERAH**

(Studi Pembangunan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah)

T E S I S

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Magister (Strata-2) Pada Program Studi Magister Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :

AGGI PATRIA SAYOGO

No. Pokok Mahasiswa : 17912077

PROGRAM STUDI HUKUM

PROGRAM MAGISTER FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2021

**PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 64 TAHUN 2016 SEBAGAI INSTRUMEN
HUKUM UNTUK MENDEREGULASIKAN PRODUK HUKUM DAERAH**

(Studi Pembangunan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah)

Oleh:

Nama : Aggi Patria Sayogo, S.H.
NPM : 17912077
BKU : HTN/HAN

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir / Tesis
Program Studi Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Dosen Pembimbing,

Dr. Saifudin, S.H.,M.Hum

Yogyakarta, 15 Desember 2021

Mengetahui,

Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D



**PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 64 TAHUN 2016 SEBAGAI INSTRUMEN
HUKUM UNTUK MENDEREGULASIKAN PRODUK HUKUM DAERAH**

(Terkait Pembangunan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah)

Disusun oleh:

Nama : Aggi Patria Sayogo, S.H.
NPM : 17912077
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/ Tesis Pada tanggal
14 Januari 2022 dan dinyatakan LULUS Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing,

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 02 Februari 2022

Penguji,

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

Yogyakarta, 02 Februari 2022

Penguji,

Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M.

Yogyakarta, 02 Februari 2022

Mengetahui



Rektor/Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

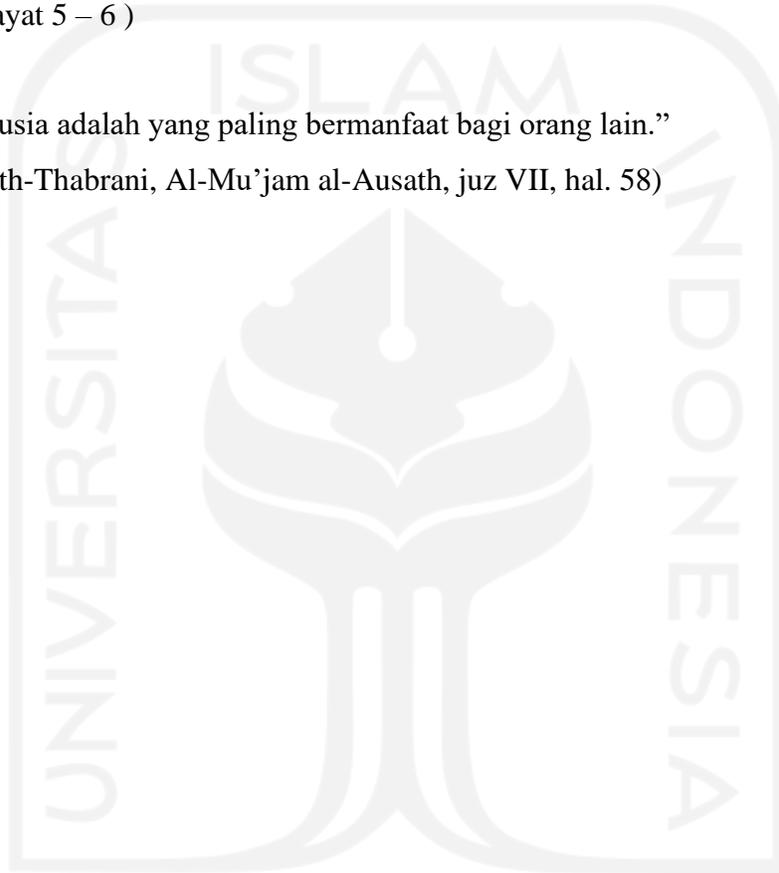
MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“Karena sesungguhnya bersama kesulitan itu ada kemudahan. Sesungguhnya bersama kesulitan itu ada kemudahan.”

(QS. Al-Insyirah ayat 5 – 6)

“Sebaik-baik manusia adalah yang paling bermanfaat bagi orang lain.”

(Hadits Riwayat ath-Thabrani, Al-Mu’jam al-Ausath, juz VII, hal. 58)



تولسان انن نلنلس نرسلبالكان انلك اوران لوان: لوسوانل & لرنل لارلنل،
سارل سولوانلو & سلل انلنل.
دان لرنللك لسلرل: لسل لرنل اولانل

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Aggi Patria Sayogo, S.H.

NPM : 17912077

adalah benar mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Tugas Akhir /Tesis dengan judul : **PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 64 TAHUN 2016 SEBAGAI INSTRUMEN HUKUM UNTUK MENDEREGULASIKAN PRODUK HUKUM DAERAH (Studi Pembangunan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah)**. Tugas akhir/Tesis ini diajukan kepada Tim Penguji dalam ujian tugas akhir/tesis yang diselenggarakan oleh Program Studi Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mendayagunakan karya ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan nomor 1) saya sanggup menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia., jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 15 Desember 2021



Aggi Patria Sayogo, SH

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.

Alhamdulillahirabbil'alamin. Segala puji syukur hanya milik Allah SWT, yang telah memberikan rahmat-Nya kepada hamba-Nya. Shalawat serta salam senantiasa tercurah kepada Nabi Muhammad SAW, beserta keluarga, sahabat dan umatnya hingga di akhir zaman. Berkat rahmat Allah tugas akhir/tesis ini dapat selesai untuk memenuhi syarat kelulusan Magister Hukum (S2) Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII. Karya ini tentu saja bukanlah karya final, karena masih banyak kekurangan dan keterbatasan dari berbagai sisi, yang perlu disempurnakan oleh karya-karya selanjutnya dari perpektif penulis lain.

Pembuatan karya ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak, sehingga penulis sampaikan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu, diantaranya:

1. Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T.,M.Sc.,Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia serta Bapak Dr. Abdul Jamil, SH. M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A.,M.H.,Ph.D selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
3. Bapak Dr. Saifudin S.H, M.Hum selaku dosen pembimbing tesis penulis, yang telah berkenan meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan yang konstruktif kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan ini.
4. Seluruh Dosen Program Magister Ilmu Hukum FH UII yang telah memberikan ilmu dan pengalaman yang sangat berharga kepada mahasiswa termasuk penulis.

5. Pihak manajemen beserta karyawan/pegawai program pascasarjana yang tak kenal waktu, telah banyak membantu selama masa studi S2 penulis.
6. Kedua Orang Tua: Tri Hartini dan Yuswadi, yang sudah mendukung secara moril dan materiil untuk pendidikan penulis. Terima kasih juga penulis ucapkan untuk kakak (Mas Gugun beserta keluarga kecilnya) dan adik (Ido). Semoga Allah senantiasa memberkahi dan menyayangi kalian semua dunia akhirat.
7. Desi Tri Utami selaku istri yang sudah mendukung penulis lewat doa, moril, materi dan dari berbagai sisi. Dan tentunya menjadi motivasi besar penulis untuk menyelesaikan karya ini.
8. Teman-teman terbaik penulis, rekan-rekan Markopolo yang telah memberikan banyak sekali sumbangsih bagi penulis untuk sampai pada titik sekarang ini.
9. Teman-teman MH FH UII Angkatan 40.
10. Semua pihak yang memberi kontribusi yang tidak mampu penulis sebutkan satu persatu, penulis ucapkan banyak terima kasih atas bantuan yang penulis terima.

Dalam penulisan tesis ini, penulis sadari terdapat banyak kekeliruan karena keterbatasan kemampuan penulis. Oleh karena itu penulis membuka diri dan mengharapkan kritik, saran serta masukan yang konstruktif sehingga tesis ini akan lebih bermanfaat bagi kita semua.

Demikian ungkapan terima kasih penulis ucapkan, semoga tesis yang sangat sederhana ini berguna bagi penulis secara pribadi dan bagi perkembangan ilmu pengetahuan tentunya dalam bidang ilmu hukum.

Yogyakarta, 15 Desember 2021



Aggi Patria Sayogo, SH

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN	v
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vi
PERNYATAAN ORISINALITAS	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRAKSI	xii
BAB I.....	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Tinjauan Pustaka.....	8
E. Landasan Teori.....	10
1. Negara Hukum Kesejahteraan.....	10
2. Hierarki Norma Hukum	17
3. Pengawasan dan Pengujian Produk Hukum.....	20
4. Pemerintahan Daerah	29
F. Metode Penelitian	35
G. Kerangka Proposal Penelitian	38
BAB II.....	40
PERATURAN PEMERINTAH SEBAGAI INSTRUMEN NEGARA HUKUM	40
A. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.....	40
B. Materi Muatan Peraturan Pemerintah	54
C. Kedudukan Peraturan Pemerintah dalam Pemerintahan.....	61

BAB III	70
OTONOMI DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN	70
A. Desentralisasi dalam Negara Kesatuan	70
B. Otonomi Daerah	76
C. Peraturan Daerah	85
BAB IV	93
PEMBANGUNAN PERUMAHAN BAGI MASYARAKAT BERPENGHASILAN RENDAH MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 64 TAHUN 2016 ..	93
A. Deskripsi Pengaturan Perizinan pada Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016	93
B. Urgensi Yang Melatarbelakangi Hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016	102
C. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 sebagai Bentuk Deregulasi Perizinan	108
BAB V	122
P E N U T U P	122
A. Kesimpulan	122
B. Saran	124
DAFTAR PUSTAKA	125



**PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 64 TAHUN 2016 SEBAGAI
INSTRUMEN HUKUM UNTUK MENDEREGULASIKAN PRODUK
HUKUM DAERAH**

(Terkait Pembangunan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah)

ABSTRAK

Penelitian ini akan menjawab permasalahan terkait latar belakang dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 Tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah dan apakah Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 melakukan deregulasi terhadap produk hukum daerah yang berkaitan dengan pembangunan perumahan. Dengan demikian penelitian ini bertujuan untuk mengetahui latar belakang dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016, dan untuk mengetahui apakah Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 melakukan deregulasi terhadap produk hukum daerah yang berkaitan dengan pembangunan rumah Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Fokus penelitian ini dititikberatkan pada persoalan latar belakang hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 dalam kaitannya dengan produk-produk hukum daerah yang mengatur mengenai Perumahan dan Kawasan Permukiman. Oleh karenanya penulisan ini merupakan penulisan normatif yang bersifat deskriptif analitik yang bersumber dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dengan teknik pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif serta pendekatan kualitatif dengan pengolahan dan analisis bahan hukum mengandung tiga proses yaitu reduksi data, penyamaran, dan penarikan kesimpulan yang menggunakan metode analisis kualitatif yang menghasilkan data deduktif. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 hadir sebagai peraturan otonom yang berdasar pada atribusi kewenangan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, serta sebagai upaya pemerintah dalam melakukan pemenuhan kebutuhan dasar warga negara terkhusus bagi masyarakat berpenghasilan rendah terkait perumahan/hunian, sebagaimana amanat Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 telah mempengaruhi eksistensi peraturan daerah yang berkaitan dengan perizinan pembangunan perumahan dengan mereduksi keberlakuan ketentuan perizinan bagi pembangunan perumahan MBR yang dilakukan pada luasan lahan 0,5 hektare sampai dengan 5 hektare. Dengan kata lain, pemerintah telah melakukan executive review/administrative review melalui pengawasan represif dengan hadirnya peraturan pemerintah ini yang menunda keberlakuan sejumlah perizinan pembangunan perumahan untuk kondisi tertentu.

Kata Kunci: *Peraturan Pemerintah, Deregulasi, Perumahan, Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)*

**GOVERNMENT REGULATION NUMBER 64 YEAR 2016 AS A LEGAL
INSTRUMENT TO DEREGULATE LOCAL LEGAL PRODUCTS
(Study of Housing Development for Low-Income Communities)**

ABSTRACT

This research will answer problems related to the background of the issuance of Government Regulation Number 64 of 2016 concerning Low-Income Community Housing Development and whether Government Regulation Number 64 of 2016 deregulates regional legal products related to housing development. Thus, this study aims to determine the background of the issuance of Government Regulation Number 64 of 2016, and to find out whether Government Regulation Number 64 of 2016 deregulates regional legal products related to the construction of low-income communities. The focus of this research is focused on the background issue of the presence of Government Regulation Number 64 of 2016 in relation to regional legal products that regulate housing and residential areas. Therefore, this writing is a descriptive analytical normative writing sourced from primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials with the technique of collecting legal materials through literature study. This study uses a normative juridical approach as well as a qualitative approach with processing and analysis of legal materials containing three processes, namely data reduction, disguise, and drawing conclusions using qualitative analysis methods that produce deductive data. Based on the results of research and discussion, it can be concluded that Government Regulation Number 64 of 2016 exists as an autonomous regulation based on the attribution of authority of Article 5 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, as well as the government's efforts to fulfill the basic needs of citizens, especially for low-income people related to housing/occupation, as mandated by Article 28H of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Government Regulation Number 64 of 2016 has influenced the existence of regional regulations relating to housing development permits by reducing the validity of licensing provisions for MBR housing development carried out on a land area of 0.5 hectares to 5 hectares. In other words, the government has conducted an executive review/administrative review through repressive supervision with the presence of this government regulation which delays the validity of a number of housing development permits for certain conditions.

Keywords: *Government Regulation, Deregulation, Housing, Low-Income Communities*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara Konstitusi atau *constitutional state*, yaitu Negara yang dibatasi oleh konstitusi.¹ Undang-undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan yang berbunyi “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*)”. Materi penjelasan tersebut kemudian diangkat ke dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (perubahan ketiga) yang berbunyi: “ Negara Indonesia adalah negara hukum”.²

Perwujudan Indonesia sebagai negara hukum dipertegas dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa Pancasila merupakan sumber hukum negara.³ Sedangkan pada ketentuan selanjutnya menjelaskan bahwa UUD NRI Tahun 1945 merupakan dasar hukum.

¹ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Tata Negara*, Cetakan II, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm.

11

² Ni'matul huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 129

³ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sebagai negara yang berlandaskan hukum, keberadaan peraturan perundang-undangan dalam kehidupan bernegara memegang peranan penting. Pembangunan di bidang hukum merupakan hal yang sangat menentukan bagi terwujudnya cita-cita bangsa, terutama dalam memajukan kesejahteraan umum, sebagaimana tertuang pada pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Salah satu undang-undang yang memiliki keterkaitan dengan tujuan bangsa dalam meningkatkan kesejahteraan umum ialah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Hadirnya aturan ini dalam rangka mewujudkan pemenuhan hak setiap warga negara atas tempat tinggal yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur serta menjamin kepastian bermukim. Sebab negara dengan tegas menjamin setiap orang untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.⁴

Perumahan dan kawasan permukiman dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 merupakan satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat. Sedangkan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman adalah kegiatan perencanaan,

⁴ Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

pembangunan, pemanfaatan dan pengendalian, termasuk di dalamnya pengembangan kelembagaan pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu, yang dijabarkan sebagai satu proses yang terpadu dan terkoordinasi.⁵

Terkhusus bagi pemenuhan hak atas tempat tinggal bagi masyarakat dengan berpenghasilan rendah atau minim, Pasal 54 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 telah mengamanatkan kepada pemerintah pusat untuk wajib memenuhi kebutuhan rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Menurut Pemerintah, masih ada 11,8 juta rumah tangga yang belum memiliki tempat tinggal dan ada 3,1 juta rumah tangga yang memiliki hunian lebih dari satu unit.⁶ Hal di atas dipertegas oleh data Badan Pusat Statistik pada tahun 2015 yang menyatakan masih ada 17,3% atau sekitar 11,8 juta rumah tangga yang tinggal di hunian non milik (sewa, kontrak, numpang, rumah dinas atau tidak memiliki rumah sama sekali).⁷

Agar ketentuan undang-undang tersebut dapat tercapai kemudian diperlukan beberapa peraturan pelaksana, baik berupa peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan daerah, dan peraturan terkait lainnya. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 7 Undang-Undang 12 Tahun 2011 yang

⁵ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

⁶ www.liputan6.com/bisnis/read/2664479/jokowi-akui-banyak-masalah-buat-jalankan-paket-kebijakan-xiii diakses pada 18 juli 2018

⁷ www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/narasi-tunggal-rumah-murah-untuk-rakyat, diakses pada 18 juli 2018

memberikan pengaturan terkait jenis dan hierarki dari peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan, terlihat bahwa UUD menjadi aturan hukum dengan kekuatan hukum paling tinggi yang harus dijadikan acuan oleh aturan hukum yang berada di bawahnya. Tidak terkecuali peraturan daerah yang merupakan sebuah peraturan perundang-undangan paling bawah juga harus memiliki kesesuaian dengan UUD dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 juga mengakui peraturan-peraturan di luar hierarki di atas sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam beberapa kondisi, aturan-aturan pelaksana justru menghadirkan permasalahan bagi pelaksanaan undang-undang. Sehingga kemudian terkesan sebagai hambatan pelaksanaan ketentuan undang-undang. Tidak terkecuali dengan pelaksanaan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Banyaknya aturan pelaksana yang hadir menimbulkan banyak izin atau persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembangunan hunian. Semisalnya dalam pembangunan hunian murah seluas 5 hektar, pengembang perlu melewati 33 izin dan tahapan. Hal ini kemudian mengakibatkan biaya yang diperlukan untuk pembangunan perumahan MBR menjadi mahal sehingga harga jual rumah MBR tidak terjangkau oleh MBR.

Untuk menyasiasi kondisi tersebut, kemudian Pemerintah mewujudkan Paket Kebijakan Ekonomi XII melalui penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 64 tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah, yang meliputi penyederhanaan jumlah dan waktu perizinan dengan menghapus atau mengurangi berbagai perizinan dan rekomendasi yang diperlukan untuk membangun rumah MBR. Perizinan serta rekomendasi yang terdampak dari hadirnya peraturan ini tidak hanya perizinan dan rekomendasi yang terkait pemerintah pusat, melainkan sedikit banyak perizinan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Sebagaimana dipahami bahwa kewenangan perizinan yang dimiliki daerah muncul melalui hadirnya peraturan daerah. Peraturan daerah merupakan wujud dari sebuah proses legislasi sebuah daerah, yang penyusunannya melibatkan DPRD serta Pemerintah Daerah setempat.

Pada sisi lain Indonesia terdiri dari daerah-daerah yang diberikan kewenangan untuk mengatur wilayahnya masing-masing. Berbicara terkait dengan pemerintahan daerah, Konstitusi telah memberikan pengaturan dasar tentang pemerintahan daerah pada Bab VI. Pemerintah daerah diberikan

kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁸ Pemerintahan daerah diberikan otonomi seluas-luasnya oleh konstitusi, kecuali urusan pemerintahan yang menurut undang-undang menjadi urusan pemerintah pusat.⁹

Adanya ketentuan tentang pemerintahan daerah tersebut, tentu selanjutnya perlu dicermati terkait dengan pola hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Terutama terkait dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan masing-masing. Terlebih ketika berbicara terkait produk hukum yang dihasilkan daerah, dalam hal ini peraturan daerah. Sebagaimana diketahui beberapa waktu lalu muncul polemik terkait dengan pembatalan 3.143 produk hukum daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri.¹⁰ Meskipun polemik tersebut kemudian diakhiri dengan hadirnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, yang mencabut kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam pembatalan Perda Provinsi.¹¹

Selain permasalahan pembatalan peraturan daerah oleh Kemendagri, permasalahan terkait produk hukum daerah juga menyoal peraturan daerah yang secara tidak langsung dibatalkan melalui hadirnya peraturan hukum yang lebih

⁸ Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

⁹ Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945

¹⁰ <http://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/> diakses pada 10 Januari 2019

¹¹ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58e61b84aadce/putusan-mk-berdampak-pada-program-deregulasi-sektor-investasi> diakses pada 12 Januari 2019

tinggi. Semisal ketika hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 Tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Peraturan pemerintah ini hadir untuk menyederhanakan perizinan bagi pembangunan Perumahan MBR. Pemerintah menganggap perlu melakukan penyederhanaan proses perizinan bagi pembangunan perumahan MBR dibawah 5 hektar yang sebelumnya perlu melalui 33 izin atau syarat dengan waktu penyelesaian antara 769 sampai 981 hari.

Melihat permasalahan terkait peraturan perundang-undangan di atas, tentu perlu untuk mencermati pola hubungan dari peraturan perundang-undangan. Terlebih terkait dengan hubungan sebuah peraturan hukum dengan aturan yang lebih tinggi atau bahkan lebih rendah. Berangkat dari hal tersebut, perlu adanya pemahaman terkait pengawasan produk hukum yang dihasilkan daerah dalam era otonomi daerah. Penulis bermaksud melakukan penelitian terkait deregulasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 Tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah.

B. Rumusan Masalah

1. Apa latar belakang dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 Tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah?

2. Apakah Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 melakukan deregulasi terhadap produk hukum daerah yang berkaitan dengan pembangunan rumah Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui latar belakang dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016.
2. Mengetahui apakah Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 melakukan deregulasi terhadap produk hukum daerah yang berkaitan dengan pembangunan rumah Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).

D. Tinjauan Pustaka

Penelitian tentang Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 belum dilakukan oleh banyak kalangan, baik dari perguruan tinggi maupun sejumlah lembaga swadaya masyarakat. Meskipun terdapat beberapa penelitian yang mengambil fokus tertentu sesuai dengan *concern* dan kepentingannya. Ada yang memberi perhatian pada program fasilitas likuiditas pembiayaan perumahan dan implementasi pembangunan perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah, dengan fokus daerah yang diteliti disesuaikan dengan kebutuhan penelitian. Sebagai bentuk pertanggungjawaban ilmiah akan orisinalitas penelitian, maka penulis melakukan penelusuran terhadap literatur/karya-karya ilmiah yang

membahas tentang Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016, berikut yang penulis ketahui adalah :

Skripsi karya Dea Fanawa Punkai dengan judul “PENGAWASAN PEMERINTAH DAERAH KOTA BANDAR LAMPUNG TERHADAP PROGRAM FASILITAS LIKUIDITAS PEMBIAYAAN PERUMAHAN”,¹² yang mengkaji tentang Bagaimanakah pengawasan Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung terhadap program Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan. Penelitian ini juga mengkaji tentang faktor-faktor yang menjadi penghambat terhadap Program Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan di Kota Bandar Lampung.

Tesis karya Nelly dengan judul “TINJAUAN HUKUM TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PEMBANGUNAN PERUMAHAN BAGI MASYARAKAT BERPENDHASILAN RENDAH”,¹³ yang mengkaji tentang bagaimanakah kebijakan pemerintah dalam mengimplementasikan pembangunan perumahan masyarakat berpenghasilan rendah. Serta implementasi pembangunan perumahan masyarakat berpenghasilan rendah di daerah.

Berdasarkan beberapa tema yang telah disebutkan di atas, maka penelitian yang mengkaji tentang “Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016

¹² Dea Fanawa Punkai, *“Pengawasan Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung Terhadap Program Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan”*, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2018

¹³ Nelly, *“Tinjauan Hukum Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Pembangunan Perumahan Bagi Masyarakat Berpendhasilan Rendah”*, Tesis Program Studi Magister Kenotariatan, Universitas Hasanuddin, Makassar, 2017

Sebagai Instrumen Hukum Untuk Menderegulasikan Produk Hukum Daerah (Terkait Pembangunan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah)” dapat dikatakan belum pernah dilakukan sebelumnya.. Penelitian ini lebih memfokuskan pada kajian tentang latar belakang dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 Tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Serta Apakah Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 melakukan deregulasi terhadap produk hukum daerah yang berkaitan dengan pembangunan rumah Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).

E. Landasan Teori

1. Negara Hukum Kesejahteraan

Perkembangan pemikiran mengenai negara hukum memunculkan dua kelompok negara hukum, yakni negara hukum formal dan negara hukum materiil. Negara hukum materiil ini dikenal juga dalam istilah *welfare state* atau negara kesejahteraan. Negara hukum materiil merupakan pengertian negara hukum dalam arti luas, yang sering disebut dengan negara hukum modern (*modern rechtsstaat*). Pada tipe negara hukum materiil, lingkup tugas pemerintah bukan saja melaksanakan ketentuan undang-undang semata, melainkan juga turut membuat undang-undang atau berbagai peraturan pelaksanaannya. Negara tidak hanya bertugas sebagai penjaga malam,

melainkan berkewajiban pula secara aktif untuk terlibat dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat demi tercapainya tujuan bernegara.¹⁴

Lawrence M Friedman menyatakan, bahwa *welfare state* sebagai suatu tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya dalam lingkup yang luas sampai menjangkau intervensi pasar maupun terhadap perbankan, telekomunikasi dan transportasi. Maka tanggung jawab negara meliputi sarana hukum maupun institusi untuk mewujudkan kesejahteraan bagi warga negara menjadi kewajiban negara.¹⁵ Menurut Ross Cranston, pengertian *welfare state* selalu dikaitkan dengan tanggung jawab pemerintahan berkaitan dengan kesehatan, pengangguran dan perumahan yang memberikan perlindungan bagi warganya terhadap standar minimum pendapatan, gizi, kesehatan, perumahan dan pendidikan, keamanan kerja, sebagai hak politik dan bukan sumbangan sukarela. Bahkan aspek-aspek kesejahteraan juga terkait dengan pelayanan sosial berbentuk kesejahteraan sosial, pajak dan keamanan kerja.¹⁶ Berdasarkan ungkapan-ungkapan tersebut, dapat disimpulkan bahwa *welfare state* adalah suatu pemerintahan negara yang mengatur sekaligus menjalankan tugas berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia.

Kemunculan negara kesejahteraan (*welfare state*) merupakan reaksi dari faham demokrasi konstitusional abad ke 19 yang mengusung konsep

¹⁴<https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/10960/05.2%20bab%202.pdf?sequence=6&isAllowed=y> diakses pada 9 November 2021, hlm. 31

¹⁵ Djauhari, Kajian Teori Welfare State Dalam Perspektif Barat Dan Islam, *Jurnal Hukum*, Vol.XVI, Maret 2006, hlm. 29

¹⁶ Ross Cranston, Legal Foundations of the Welfare Sfafe, *Ibid*, hlm. 30

negara hukum formal. Negara hukum formal mengedepankan kepentingan individualisme yang berbasis pada kepentingan kaum bangsawan, sehingga negara dengan konsep negara hukum formal itu peranannya menjadi sangat sempit dan pasif, yaitu negara disebut hanya sebagai negara penjaga malam saja (*nachtwachterstaat*).¹⁷ Kondisi itu disertai munculnya gejala kapitalisme di lapangan perekonomian yang secara perlahan-lahan menyebabkan terjadinya kepincangan dalam pembagian sumber-sumber kemakmuran bersama. Hingga menimbulkan jurang kemiskinan yang menunjukkan kecenderungan semakin menajam, yang sulit dipecahkan oleh negara yang difungsikan secara minimal itu. Kenyataan ini, mendorong munculnya kesadaran baru mengenai pentingnya keterlibatan negara dalam menangani dan mengatasi masalah ketimpangan ini.

Konsep negara kesejahteraan menuntut negara untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Tujuannya tentu untuk menjamin terpenuhinya tingkat kesejahteraan minimal dalam hal kesehatan, nutrisi, perumahan, dan pendidikan. Di sini tampak bahwa lingkup kesejahteraan hanya berkait dengan kebutuhan dasar hidup saja.

Konsep *welfare state* ini adalah sebuah gagasan negara yang menggunakan sistem pemerintahan yang demokratis yang bertanggungjawab

¹⁷ V. Hadiyono, Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State Dan Tantangannya, *Jurnal Hukum Politik Dan Kekuasaan*, vol. 1, agustus 2020, hlm. 24

terhadap kesejahteraan rakyatnya. Program ini bertujuan untuk mengurangi penderitaan masyarakat seperti kemiskinan, pengangguran, gangguan kesehatan dan lain sebagainya. Oleh karena itu, suatu negara yang menerapkan konsep negara *welfare state* mempunyai kebijakan publik yang bersifat pelayanan, bantuan, perlindungan atau pencegahan pada masalah sosial.¹⁸

Boleh dikatakan *welfare state* lebih berfokus pada perwujudan dari salah satu unsur sebuah negara hukum. Menurut Stahl, sebuah negara hukum (*rechtstaat*) harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagan kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.¹⁹

Guna pemenuhan unsur perlindungan hak-hak asasi manusia pada negara hukum, sebuah negara perlu dan bahkan harus melakukan intervensi terhadap berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Fungsi negara juga meliputi kegiatan-kegiatan yang sebelumnya berada diluar jangkauan fungsi negara, seperti memperluas ketentuan pelayanan sosial kepada individu dan keluarga

¹⁸ Miftachul Huda, Pekerjaan Sosial & Kesejahteraan Sosial: Sebuah Pengantar, dalam V. Hadiyono, Indonesia dalam Menjawab Konsep Negara *Welfare State* Dan Tantangannya, *Jurnal Hukum Politik Dan Kekuasaan*, vol. 1, Agustus 2020, hlm. 23

¹⁹ Miriam Budiardjo, "Dasar-Dasar Ilmu Politik", dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali pers, Jakarta, 2011, hlm. 3

dalam hal-hal khusus, seperti "*social security*", kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan dan pelatihan serta perumahan.²⁰

Kunci pokok dalam negara kesejahteraan adalah isu mengenai jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara. Mengenai hal ini, Jurgen Habermas berpendapat bahwa jaminan kesejahteraan seluruh rakyat merupakan hal pokok bagi negara modern. Selanjutnya menurut Habermas, jaminan kesejahteraan seluruh rakyat yang dimaksud diwujudkan dalam perlindungan atas risiko pengangguran, kecelakaan, penyakit, hari tua, dan kematian pencari nafkah harus terpenuhi secara luas melalui penyediaan kesejahteraan negara.²¹

Dewasa ini konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi suatu masalah yang menarik dengan bergulirnya era globalisasi dan berkembangnya faham kapitalisme dan liberalisme yang menyerahkan sepenuhnya perilaku ekonomi pada mekanisme pasar. Apresiasi terhadap kecenderungan intervensi negara ini mengalami perubahan mendasar. Jika pada permulaan kemunculan konsep negara kesejahteraan ini terjadi proses etatisasi dimana-mana, maka pada periode menjelang berakhirnya abad ini, dapat dilihat terjadinya gejala detatisasi di mana-mana.²²

²⁰ Jimly Asshiddiqie, Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia, dalam Djauhari, Kajian Teori Welfare State Dalam Perspektif Barat Dan Islam, *Jurnal Hukum*, Vol.XVI, Maret 2006, hlm.31.

²¹ <http://repository.unpas.ac.id/14223/5/7%20BAB%20II.pdf> diakses pada 9 November 2021, hlm. 27

²² <http://repository.unissula.ac.id/15619/5/babl.pdf> diakses pada 9 November 2021, hlm 23.

Indonesia merupakan salah satu penganut konsep negara hukum materiil yang juga mengadopsi konsep-konsep negara *welfare state*, dan secara implisit bisa dijumpai pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), baik pada pembukaan ataupun batang tubuh dari konstitusi. Menurut alinea IV pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa tujuan negara Indonesia ialah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Ketentuan pada alinea IV ini jelas memberi pesan terhadap penyelenggara negara untuk selalu berupaya memajukan kesejahteraan umum, yang artinya bahwa penyelenggara negara (pemerintah) wajib dengan terus menerus berupaya untuk mencapai kesejahteraan warga negaranya. Ini merupakan amanat konstitusi yang tidak bisa diabaikan begitu saja, sehingga penyelenggara negara tidak mungkin bisa lepas dari padanya.

Lebih lanjut, Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 mengandung ketentuan-ketentuan yang terkait dengan pemenuhan kesejahteraan rakyat.

Beberapa ketentuan yang dimaksud sebagai berikut :

- a. Pengelolaan anggaran dan keuangan pemerintah harus diprioritaskan untuk kesejahteraan rakyat.²³

²³ Lihat Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

- b. Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.²⁴
- c. Rakyat memiliki hak untuk dipenuhi hak-hak dasarnya oleh negara.²⁵
- d. Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan, juga mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan, dan juga mendapat jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan diri secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.²⁶
- e. Hak bagi masyarakat untuk mendapat pendidikan, dan negara wajib mengatur serta memenuhi kebutuhan rakyat akan pendidikan.²⁷
- f. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan.²⁸
- g. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.²⁹
- h. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.³⁰
- i. Fakir miskin dan anak-anak terlantar menjadi tanggungjawab negara.³¹
- j. Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.³²
- k. Negara bertanggungjawab atas ketersediaan fasilitas pelayanan umum yang layak.³³

Dengan masuknya perihal kesejahteraan dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menurut Jimly Asshidiqie Konstitusi Indonesia dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*)

²⁴ Lihat Pasal 27 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

²⁵ Lihat Pasal 28C UUD NRI Tahun 1945

²⁶ Lihat Pasal 28H UUD NRI Tahun 1945

²⁷ Lihat Pasal 31 UUD NRI Tahun 1945

²⁸ Lihat Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

²⁹ Lihat Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

³⁰ Lihat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

³¹ Lihat Pasal 34 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

³² Lihat Pasal 34 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

³³ Lihat Pasal 34 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

dan bahkan konstitusi sosial (*social constitution*) sebagaimana juga terlihat dalam konstitusi Negara Rusia, Bulgaria, Ceko Slowakia, Albania, Italia, Belarusia, Iran, Suriah dan Hongaria. Selanjutnya menurut Jimly, sejauh menyangkut corak muatan yang diatur dalam UUD 1945, nampak dipengaruhi oleh corak penulisan konstitusi yang lazim ditemui pada Negara-negara sosialis.³⁴ Berdasar hal tersebut, dapat dipahami serta ditarik kesimpulan bahwa Indonesia merupakan negara hukum materiil atau negara dengan konsep *welfare state*, dimana negara mempunyai tanggungjawab untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warga negaranya.

2. Hierarki Norma Hukum

Mengenai jenjang norma hukum, terdapat teori dasar yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan menjadi acuan dalam memahami sebuah norma hukum. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm 124

dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*).³⁵ Sebagai norma tertinggi dalam suatu sistem norma, norma dasar terlebih dahulu ditetapkan oleh masyarakat. Sebab norma dasar merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya.

Stufentheorie dari Hans Kelsen diilhami oleh muridnya yang bernama Adolf Merkl, yang mengemukakan bahwa norma hukum selalu mempunyai dua wajah. Menurut Merkl, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya.³⁶ Sehingga norma hukum mempunyai masa berlaku yang relatif karena masa berlakunya tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya.

Teori jenjang norma hukum mengalami pengembangan yang dilakukan oleh murid dari Hans Kelsen sendiri, yaitu Hans Nawiasky. Hans Nawiasky mengemukakan bahwa selain suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, namun juga berkelompok-kelompok. Pengelompokan norma hukum dalam suatu negara terdiri atas empat kelompok besar, yaitu:

- I. *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara),
- II. *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara),
- III. *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal),

³⁵ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan VII, Nusamedia, Bandung, 2011, Hlm. 113

³⁶ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 41-42

IV. *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana dan Aturan otonom).³⁷

Kelompok-kelompok norma di atas hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda ataupun ada jumlah norma hukum yang berbeda dalam tiap kelompok.

Apabila dicermati, baik teori dari Kelsen maupun teori Nawiasky, keduanya memiliki anggapan yang sama bahwasanya norma itu berjenjang dan berlapis. Dalam arti suatu norma itu berlaku, bersumber serta berdasar pada norma di atasnya. Selanjutnya norma di atasnya berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma di atasnya lagi, demikian seterusnya sampai kemudian pada norma yang tertinggi dan tidak dapat ditelusuri lagi sumbernya.

Selain persamaan yang dapat dijumpai, kedua teori jenjang norma hukum juga memiliki perbedaan-perbedaan. Sebagaimana diungkapkan Maria Farida Indrati, ada tiga perbedaan dasar dari keduanya, yaitu:³⁸

- 1) Hans Kelsen tidak mengelompokkan norma-norma, sedangkan Hans Nawiasky membagi norma-norma ke dalam 4 (empat) kelompok yang berlainan;
- 2) Teori Hans Kelsen membahas jenjang norma secara umum dalam arti berlaku untuk semua jenjang norma, sedangkan Nawiasky membahas secara lebih khusus dengan dihubungkan pada suatu negara;
- 3) Hans Nawiasky menyebut Norma Dasar Negara dengan istilah *Staatsfundamentalnorm*. Nawiasky berpendapat, penyebutan *Staatsgrundnorm/Grundnorm* sebagai norma dasar negara tidak tepat

³⁷ Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, dalam Maria Farida, *Ibid.*, hlm. 45

³⁸ *Ibid.*, hlm. 47-48

karena *grundnorm* mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah, sedangkan Norma Dasar Negara dapat berubah dikarenakan kondisi tertentu.

3. Pengawasan dan Pengujian Produk Hukum

Berbicara pengawasan produk hukum, memiliki keterkaitan dengan pengujian terhadap suatu produk hukum. Mekanisme pengujian hukum diterima sebagai cara negara hukum modern mengendalikan dan mengimbangi (*checks and balance*) kecenderungan kekuasaan yang ada di genggam para pejabat pemerintahan untuk menjadi sewenang-wenang. Keberadaan pengujian terhadap hukum diperlukan dalam menjaga suatu kesatuan sistem tata hukum dalam negara. Untuk mengetahui apakah suatu kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum yang lain, dan terutama apakah suatu kaidah hukum tidak ingkar atau bersifat menyisihkan kaidah hukum yang lebih penting dan lebih tinggi derajatnya. Perbedaan dan bertentangan antara kaidah-kaidah hukum dalam suatu tata hukum harus diselesaikan dan diakhiri oleh lembaga peradilan berwenang menentukan apa yang menjadi hukum positif dalam suatu negara.³⁹

Dalam praktek, dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya merupakan bentuk norma hukum hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu: keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan,

³⁹ Ni'matul Huda, "Perkembangan Hukum Tata Negara dan Perdebatan Gagasan Penyempurnaan", Cetakan Pertama, Yogyakarta, FH UII Press, 2014, hlm24-25.

keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif, dan keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman. Ketiga bentuk norma hukum tersebut, ada yang merupakan *individual and concrete norms*, dan ada pula yang merupakan *general and abstract norm*, vonnis dan *beschikking* selalu bersifat *individual and concrete*, sedangkan *regeling* selalu bersifat *general and abstract*.⁴⁰

Berdasarkan literatur yang ada, terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan, yaitu: pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), pengujian oleh badan yang bersifat politik (*political review*), dan pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).⁴¹ Berkenaan dengan penelitian ini pembahasan akan berfokus pada *administrative review*.

Administrative review merupakan kontrol terhadap norma hukum yang dilakukan oleh lembaga administratif yang menjalankan fungsi “*bestuur*” di bidang eksekutif. Badan atau lembaga yang memang secara langsung diberi delegasi kewenangan oleh undang-undang untuk melaksanakan undang-undang yang bersangkutan dapat saja mengambil prakarsa untuk mengevaluasi dan apabila diperlukan memprakarsai usaha untuk mengadakan perbaikan atau perubahan atas undang-undang yang bersangkutan. Jika upaya yang dimaksud berujung pada kebutuhan untuk mengubah atau merevisi isi

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, Hlm. 1.

⁴¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 113

undang-undang, maka tentunya lembaga eksekutif berwenang langkah-langkah sehingga perubahan itu dapat dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁴²

Pada umumnya, pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintah daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan konsekuensi atau akibat mutlak dari adanya negara kesatuan. Dalam negara Kesatuan tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan Negara, tidak pula mungkin ada negara dalam negara.⁴³ Di Indonesia, dikenal beberapa bentuk *administrative control* yaitu, pengawasan preventif dan pengawasan represif.

Khusus terkait dengan pengawasan terhadap satuan pemerintahan otonomi, Bagir Manan menyatakan ada dua model pengawasan terkait yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*).⁴⁴ Kedua model pengawasan ini ditujukan berkaitan pengawasan produk hukum yang dihasilkan daerah maupun pengawasan terhadap tindakan tertentu dari organ pemerintahan daerah, yang dilakukan melalui wewenang mengesahkan (*goedkeuring*) dalam pengawasan preventif maupun wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*) dalam pengawasan represif.

⁴² Jimly Asshiddiqie, *perihal....*, dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op.cit*, hlm. 129

⁴³ *Ibid*, hlm. 130

⁴⁴ M Nur Sholikin, dkk, *Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda Oleh Pemerintah Dan Mahkamah Agung*, Pusat Kajian Hukum Dan Kebijakan Indonesia, 2011. hlm.11

Sesuai dengan namanya, pengawasan preventif merupakan bentuk pengawasan yang bersifat mencegah. Dalam artian, pengawasan yang mencegah agar pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Materi pengaturan tertentu yang perlu mendapat pengawasan preventif ini pada umumnya adalah materi-materi yang dianggap penting menyangkut kepentingan-kepentingan besar bagi daerah dan penduduknya. Implementasi pengawasan peraturan daerah dengan model pengawasan preventif ini dilakukan dengan berupa pemberian persetujuan (*approval*) atau pembatalan/penangguhan terhadap rancangan peraturan daerah (Raperda) dan rancangan peraturan kepala daerah (Raperkada) yang telah disetujui bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pihak eksekutif (Kepala Daerah) dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Raperkada) sebelum diberlakukan atau ditetapkan dan diundangkan secara resmi oleh Kepala Daerah dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada).⁴⁵

Pengawasan preventif dilakukan sesudah peraturan daerah atau keputusan kepala Daerah ditetapkan, tetapi sebelum peraturan dan keputusan itu berlaku. Pelaksanaan pengawasan preventif berada lebih awal dari pengawasan represif serta memiliki daya campur tangan lebih besar terhadap daerah. Sementara pelaksanaan pengawasan represif biasanya dilakukan

⁴⁵ King Faisal Sulaiman, *Op.cit.*, hlm. 83

dalam bentuk penangguhan/penundaan (*schorsing*) dan pembatalan (*vernietiging*).

Pengawasan preventif dilakukan dalam rangka menjaga agar kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah-daerah tidak berbenturan. Walaupun ada pula yang berpendapat bahwa pengawasan preventif terhadap perda sebagai salah satu tindak lanjut memperkuat atau untuk melihat lebih jauh sahnya suatu proses pembentukan perda. Sehingga pengawasan preventif tidak hanya diwujudkan dengan pemberian atau ditolak pengesahan terhadap perda, tetapi dalam berbagai bentuk putusan pejabat berwenang. Menurut Bagir Manan bahwa dalam perkembangan pengawasan dalam arti “*toezicht*” atau “*supervision*” mengalami perkembangan seperti adanya “petunjuk”, “pedoman”, “bimbingan”, penentuan syarat-syarat yang harus diikuti. Perkembangan ini menyebabkan pengawasan tidak lagi sekedar “*checking*” atau dalam rangka “menjaga keseimbangan”, pengawasan dalam kualitas tertentu menjadi semacam “mencampuri” wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.⁴⁶

Berbeda dengan model pengawasan sebelumnya, pengawasan represif merupakan pengawasan produk hukum daerah oleh pemerintah yang berwujud pada penundaan (*schorsing*) atau pembatalan (*vernietiging*) terhadap setiap produk hukum daerah yang telah diundangkan atau ditetapkan.

⁴⁶ A. Zarkasi, “Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah”, *Jurnal Ilmu Hukum Jambi*, vol.2, 2011, hlm. 57

Model pengawasan represif ini dapat dijalankan terhadap semua peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau bertentangan dengan kepentingan umum.

Ni'matul Huda, mengemukakan bahwa pengawasan represif dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat hukum (*rechtsgevolgen*) baik dalam bidang otonomi maupun dalam tugas pembantuan. Pengawasan represif dilakukan dalam bentuk pembatalan maupun penangguhan (*schorsing*) terhadap produk-produk hukum daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴⁷

Khusus untuk penangguhan, sebenarnya instrumen ini merupakan suatu usaha persiapan dari proses pembatalan, dimana penangguhan suatu aturan terjadi karena sedang dilakukan pertimbangan untuk membatalkan Peraturan daerah dimaksud. Namun demikian tidak semua pembatalan harus melalui proses penangguhan, dimungkinkan pejabat yang memiliki kewenangan ini dapat langsung membatalkan peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau bertentangan dengan kepentingan umum.⁴⁸

⁴⁷ Ni'matul Huda & Nazriyah, "Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan", Nusa Media, Cetakan Pertama, 2011, hlm. 176

⁴⁸ Yuri Sulisty, Antikowati, & Rosita Indrayati, "Pengawasan Pemerintah Terhadap Produk Hukum Daerah (Peraturan Daerah) Melalui Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah", *e-JOURNAL LENTERA HUKUM*, April 2014, hlm. 6

Terdapat alasan pembenar dari suatu penundaan dan pembatalan peraturan perundang-undangan yang dilakukan pemerintah jika dilacak dari karakteristik penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan, yaitu :⁴⁹

1. Wewenang penyelenggaraan pemerintahan daerah muncul dari prinsip pemencaran wewenang pemerintahan, artinya dalam negara kesatuan pada dasarnya penyelenggaraan semua tugas-tugas pemerintahan negara menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, namun untuk kepentingan efisiensi, efektifitas, dan tuntutan demokratisasi, tugas-tugas tersebut sebagian diserahkan pada satuan-satuan pemerintahan daerah, dan tanggung jawab secara keseluruhan tetap berada pada pemerintah pusat;
2. Pembuatan peraturan perundang-undangan tingkat daerah hanya berkenaan dengan fungsi pemerintahan atau urusan rumah tangga daerah. Satuan pemerintah daerah tidak diperkenankan membuat aturan di luar ruang lingkup kewenangannya ataupun aturan yang bersifat kenegaraan;
3. Kedudukan hukum daerah adalah sub sistem dari negara kesatuan. Sebagai sub sistem tugas-tugas dan kewenangan satuan pemerintahan daerah tidak dapat terlepas dari sistem dan kebijakan pemerintah dan negara;
4. Pengawasan dimaksudkan untuk koordinasi dan integrasi tugas-tugas dan kebijaksanaan pemerintahan secara keseluruhan.

Model pengawasan represif dan preventif ini diterapkan di Belanda.

Pengawasan represif disebut juga sebagai *executive review*, sedangkan pengawasan preventif disebut sebagai *executive preview*. Pengawasan yudikatif melalui mekanisme *judicial review* tidak dikenal di Belanda karena menganut ajaran bahwa undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Model pengawasan melalui mekanisme *judicial review* diterapkan di Austria dengan

⁴⁹ Ridwan, "Dimensi Hukum Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah", dalam Ni'matul Huda & Nazriyah, Teori & Pengujian.....*Op.cit*, hlm. 179

memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk *me-review* peraturan yang dibentuk oleh pemerintah negara bagian.⁵⁰

Selain pengawasan preventif dan represif yang diadakan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah oleh pejabat yang berwenang, pernah dikenal adanya pengawasan umum atas jalannya pemerintahan daerah. Pengawasan umum yang dimaksud dalam konteks ini yaitu pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap daerah yang berdasarkan program-program yang sudah direncanakan oleh Pemerintahan pusat melalui rencana strategi nasional. Pengawasan umum dimaksudkan agar pemerintah pusat dapat memperoleh target secara nasional terhadap pencapaian program nasional melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP).

Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, bahwa pengawasan umum dimaksudkan untuk mengukur tingkat pencapaian program nasional yang dilaksanakan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).⁵¹ Wewenang dalam melaksanakan pengawasan umum meliputi:⁵²

- a. Meminta, menerima dan mengusahakan bahan-bahan atau keterangan-keterangan yang diperlukan dari pejabat-pejabat dilingkungan Departemen Dalam Negeri, baik di pusat maupun di daerah dan

⁵⁰ M Nur Sholikin, dkk, *Op.cit*, Hlm.11

⁵¹ Ni'matul Huda, "*Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*", FH UII Press, 2007, Yogyakarta, hlm. 42

⁵² Irawan Soejito, "*Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*", Bina Aksara, 1983, Jakarta, hlm. 79

- pejabat-pejabat Daerah yang bersangkutan dan atau dari pihak lain yang dipandang perlu.
- b. Melakukan atau menyuruh melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan ditempat-tempat pekerjaan.
 - c. Menerima dan mempelajari pengaduan-pengaduan.
 - d. Memanggil pejabat-pejabat dilingkungan Departemen Dalam Negeri, baik di pusat maupun di daerah untuk dan pejabat-pejabat yang bersangkutan di daerah untuk diminta keterangan-keterangan yang diperlukan dengan memperhatikan jenjang jabatan yang berlaku.
 - e. Menyarankan langkah-langkah baik yang bersifat preventif, maupun yang bersifat represif terhadap segala bentuk pelanggaran kepada pejabat yang berwenang.

Meskipun tidak ada nomenklatur yang menyebutkan perihal model pengawasan yang dianut, namun sejumlah pengaturan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 secara intrinsik mengindikasikan penggunaan dua model pengawasan, yakni pengawasan preventif dan pengawasan represif. Mekanisme pengujian atas peraturan daerah dikonstruksikan sebagai rangkaian dari proses klarifikasi dan evaluasi oleh pemerintah atas rancangan peraturan daerah maupun peraturan daerah itu sendiri. Proses tersebut dilakukan oleh pemerintah hanya berkaitan dengan pengkajian dan penilaian terhadap rancangan peraturan daerah untuk memastikan apakah bertentangan atau tidak dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵³

Peraturan daerah merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis berada pada tingkat bawah setelah peraturan presiden.⁵⁴

⁵³ King Faisal Sulaiman, *Op.cit.*, hlm. 154

⁵⁴ Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Penerapan prinsip hierarkis dalam sistem peraturan perundang-undangan menimbulkan implikasi secara hukum ketika terjadi konflik norma hukum antara peraturan daerah dengan peraturan yang lebih tinggi.

Melihat bentuk pengawasan yang ada, pengawasan atau kontrol terhadap produk hukum (baik pusat maupun daerah) memiliki peran yang signifikan bagi terselenggaranya pemerintahan, tidak terkecuali dengan pemerintahan yang berada di daerah. Sistem kontrol atau pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah dilakukan dalam rangka menciptakan sinergi dengan produk hukum yang berada di pusat. Termasuk ketika hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 yang dimaksudkan menciptakan sinergitas dalam hal pengaturan perizinan pembangunan perumahan MBR. Akan tetapi, Peraturan Pemerintah tersebut kemudian memunculkan persinggungan dengan produk hukum daerah yang terkait perizinan.

4. Pemerintahan Daerah

Setelah dilakukannya amandemen UUD 1945 pada saat reformasi, penormaan tentang pemerintahan daerah dalam Pasal 18 mengalami perubahan. Hal tersebut dilakukan karena kekuasaan Orde Baru gagal menerjemahkan konsep negara kesatuan yang cenderung dimaknai identik dengan sentralisasi kekuasaan. Sehingga daerah tidak memiliki keleluasaan

untuk mengatur serta mengelola daerah masing-masing dikarenakan masa depan setiap daerah ditentukan oleh pusat.

Pengaturan mengenai Pemerintahan Daerah dalam konstitusi setelah dilakukan amandemen dituangkan dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Hadirnya ketentuan tersebut memberikan arah politik baru bagi Pemerintahan Daerah. Setidaknya hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip yang terkandung dalam ketentuan-ketentuan berikut:⁵⁵

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 Ayat (2)).
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 Ayat (5)).
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A Ayat (1)).
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B Ayat (2)).
5. Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B Ayat (1)).
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 Ayat (3)).
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A Ayat (2)).

Ketentuan-ketentuan serta prinsip di atas kemudian menjadi sumber konstitusional penyelenggaraan sebuah pemerintah daerah. Perubahan Pasal 18 dimaksudkan pula untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten kota. Ketentuan tersebut mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penggunaan istilah “dibagi atas”

⁵⁵ MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Cetakan II, Pustaka Pelajar, 2009, Yogyakarta, Hlm. 20-23

menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan dimana kedaulatan negara berada di tangan pusat.

Sesuai ketentuan Pasal 18 Ayat (7) UUD NRI Tahun 1945, susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Pengaturan terkait pemerintah daerah dalam undang-undang setelah reformasi mengalami beberapa kali perubahan. Dimulai dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, hingga kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sendiri telah mengalami beberapa perubahan. Perubahan yang terakhir lahir melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Pemerintahan daerah merupakan 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 1945.⁵⁶ Pemerintah daerah sendiri adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintah daerah diberikan kewenangan menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan

⁵⁶ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

sebagai urusan pemerintah pusat. Pemerintah daerah berhak menempatkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui desentralisasi yang berinti pada otonomi merupakan suatu hal mutlak dalam negara demokrasi. Penggunaan asas desentralisasi merupakan pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Desentralisasi menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan kata lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktik administrasi publik. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggungjawab dari pusat kepada pinggiran, dari level atas ke level bawah, atau pemerintah pusat ke pemerintah lokal (daerah). Desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau dibawah dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan.

Selain dekonsentrasi dan desentralisasi, dalam sistem pemerintahan lokal juga diselenggarakan tugas pembantuan oleh pemerintah kepada daerah otonom. Tugas pembantuan merupakan penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan /atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa. Tugas pembantuan pada prinsipnya merupakan keikutsertaan daerah atau desa termasuk masyarakatnya atas kuasa dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Berdasar asas ini, pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya. Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain itu pemberian tugas ini juga bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.⁵⁷

Bagir Manan berpendapat bahwa pada dasarnya tugas pembantuan merupakan tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan. Tugas membantu dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan sebagai

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 68

“terminal” menuju penyerahan penuh atas urusan kepada daerah atau tugas pembantuan yang merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh.⁵⁸

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilakukan dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah biasanya sangat terbatas. Untuk itu pada praktek penyelenggaraan negara dalam negara kesatuan sering terjadi tarik menarik kepentingan (*Spanning of Interest*) diantara keduanya. Konsekuensi yang timbul pasti akan terjadi hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, khususnya pengaturan kewenangan antara pusat dan daerah berdasarkan otonomi daerah dan prinsip desentralisasi yang mencakup 3 (tiga) hal yaitu: pembagian kewenangan (*sharing of power*); pembagian pendapatan (*Distribution of Income*); dan kemandirian administrasi pemerintahan daerah (*empowering*).⁵⁹

Daerah otonom sebagai satuan pemerintahan mandiri yang memiliki kewenangan atributif membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ini ada pada pemerintah daerah dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislatif di daerah. Hal ini sejalan dalam

⁵⁸ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 179-181

⁵⁹ Muchsan, *Analisis Kritis terhadap UU 22 Tahun 1999 dari Perspektif Yuridis*, dalam Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Genta Publishing, 2013, Yogyakarta, hlm. 91

kaitanya untuk menunjukkan nilai derajat kemandirian otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah otonom yang dapat diukur dengan 4 ciri, yaitu : mempunyai aparatur pemerintah sendiri; mempunyai urusan/wewenang tertentu; mempunyai wewenang mengelola sumber keuangan sendiri; dan mempunyai wewenang membuat kebijaksanaan/perbuatan sendiri.⁶⁰

F. Metode Penelitian

Untuk mencapai apa yang diharapkan dengan tepat dan terarah dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Fokus Penelitian

Sebagaimana judul penulisan ini yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 Sebagai Instrumen Hukum Untuk Menderegulasikan Produk Hukum Daerah, maka ruang lingkup penulisan ini dititikberatkan pada persoalan latar belakang hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 dalam kaitannya dengan produk-produk hukum daerah yang mengatur mengenai Perumahan dan Kawasan Permukiman. Oleh karenanya penulisan ini merupakan penulisan normatif atau menitikberatkan pada penulisan kepustakaan (*library research*). Berkenaan dengan hal itu dalam studi ini akan dihimpun data, seperti bahan- bahan berupa kitab perundang-undangan, buku-buku, jurnal-jurnal, yurisprudensi dan bahan-bahan lain yang berkaitan dengan deregulasi serta pengawasan produk hukum daerah.

⁶⁰ Muchsan, dalam M. Arief Nasution, dkk, *Demokrasi dan Problema Otonomi Daerah*, Mandar Madju, Bandung, 2000, hlm. 79

2. Sifat Penelitian

Berdasarkan tema yang diangkat maka penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian hukum *yuridis normatif*. Penelitian *yuridis normatif* yang dimaksudkan ialah meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturna perundang-undangan, putusan pengadilan, dan doktrin. Guna menunjang hal tersebut, penelitian akan menggunakan kajian kepustakaan (*library research*), yaitu sebuah penelitian yang data-datanya bersumber dari literatur-literatur yang terkait dengan objek studi, kemudian dianalisis muatan isinya. Berkenaan dengan hal itu, dalam studi ini akan dihimpun data yang berkaitan dengan deregulasi serta pengawasan produk hukum daerah. Sehingga penelitian hukum ini bisa dikategorikan penelitian hukum doktrinal yang tidak hanya menelusuri sampai ditemukannya norma-norma hukumnya saja, melainkan berlanjut hingga ditemukan ajaran-ajaran dasarnya.⁶¹

3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primair, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

- a. **Bahan Hukum Primair**, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum maupun mempunyai kekuatan mengikat bagi pihak-pihak yang berkepentingan yang terdiri atas :

⁶¹ Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum, konsep dan Metode, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 77

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
- 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 Tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).
- 7) Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015
- 8) Peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primair. Bahan hukum sekunder berupa data yang diperoleh peneliti dari penelitian dan kepustakaan yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain yang sudah tersedia dalam bentuk buku, jurnal, majalah, karya ilmiah, dokumen yang

biasa disediakan dalam perpustakaan maupun artikel-artikel serta hasil pendapat orang lain yang berhubungan dengan obyek kajian.

- c. **Bahan hukum tersier**, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primair dan sekunder yang berupa antara lain kamus dan ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi kepustakaan. Data diperoleh dari dokumen seperti perundang-undangan, buku-buku yang berkaitan, hasil penelitian, jurnal dan sumber-sumber lain yang relevan. Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran yang sesuai dengan keadaan sebenarnya. Setelah data tergambarkan secara apik, kemudian dilakukan analisis dengan pendekatan kualitatif, yaitu model analisis dengan menekankan kedalaman analisa dan bukan pada dukungan angka dan prosentase.

G. Kerangka Proposal Penelitian

Penelitian ini terdiri dari empat bab, setiap bab dapat dirinci ke dalam sub-sub bab yang relevan dengan pembahasan bab dan permasalahan yang akan dibahas. Secara garis besar, pembahasan dalam penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

- BAB I Berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan yang terakhir adalah kerangka thesis.
- BAB II Dalam bab ini akan diuraikan mengenai peraturan pemerintah sebagai instrumen negara hukum Indonesia yang memuat antara lain tentang hierarki peraturan perundang-undangan, materi muatan peraturan pemerintah, serta kedudukan peraturan pemerintah dalam pemerintahan
- BAB III Dalam bab ini akan diuraikan mengenai otonomi daerah dalam negara kesatuan yang memuat antara lain tentang asas desentralisasi dalam negara kesatuan, otonomi daerah, serta peraturan daerah
- BAB IV Dalam bab ini akan diuraikan mengenai deregulasi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 dalam bingkai negara hukum kesejahteraan yang memuat antara lain tinjauan umum tentang Hierarki Norma Hukum, Pemerintahan Daerah, dan Pengawasan Produk Hukum.
- BAB V Dalam bab ini akan diuraikan mengenai Penutup yang memuat tentang kesimpulan dan saran.

BAB II

PERATURAN PEMERINTAH SEBAGAI INSTRUMEN NEGARA HUKUM

A. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Berbicara mengenai hierarki peraturan perundang-undangan tentu saja tidak dapat dilepaskan dari hierarki norma hukum/jenjang norma hukum. Sebagaimana dikemukakan oleh Kelsen, bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*).⁶²

Teori jenjang norma hukum mengalami pengembangan yang dilakukan oleh salah seorang murid dari Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Hans Nawiasky mengemukakan bahwa selain suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, namun juga berkelompok-kelompok. Pengelompokan norma hukum dalam suatu negara terdiri atas empat kelompok besar, yaitu: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara); *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/ Aturan

⁶² Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan VII, Nusamedia, Bandung, 2011, Hlm. 113

Pokok Negara); *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal); dan *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana dan Aturan otonom).⁶³

1. Norma Fundamental Negara

Keberadaan *staatsfundamentalnorm* merupakan syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Sebagaimana dijelaskan oleh Hans Nawiasky, *Staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya.⁶⁴ Dengan kata lain, *staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* suatu negara merupakan landasan dasar filosofi yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.⁶⁵

A. Hamid S. Attamimi, dalam disertasinya menyebutkan *staatsfundamentalnorm* sebagai norma fundamental Negara. Norma fundamental negara merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma hukum dibawahnya. Dikatakan

⁶³ Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, dalam Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, 2007, Yogyakarta., hlm. 45

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta : Rajawali Press ;2008)h. 55

bahwa norma yang lebih tinggi tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi karena kalau norma yang lebih tinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, ini bukan merupakan norma tertinggi.⁶⁶ Konstitusi menurut Carl Schmitt merupakan keputusan atau konsensus bersama tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik (*eine gesamtentscheidung uber art und form einer politischen einheit*), yang disepakati suatu negara.⁶⁷

2. Aturan Dasar/Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*)

Keberadaan aturan dasar pokok negara ini merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang (*Formell gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah. Sebab aturan dasar negara (*Staatsgrubgesetz*) merupakan kelompok norma hukum di bawah norma fundamental negara, yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar sehingga masih merupakan normal tunggal.

Hans Nawiasky mengungkapkan suatu aturan dasar/pokok suatu negara dapat dituangkan dalam suatu dokumen negara (*staatsverfassung*) atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar (*Staatsgrundgesetz*).⁶⁸ E.C.S. Wade berpendapat bahwa Undang-Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas

⁶⁶ Maria Farida, *Op.cit.*, hlm.46

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 48

pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut.⁶⁹

Hal-hal yang tertuang dalam aturan dasar/pokok negara biasanya mengenai pembagian kekuasaan negara, hubungan antara lembaga-lembaga tinggi/tertinggi negara serta hubungan antar negara dan warga negara. Selain hal tersebut, menurut A. Hamid S. Attamimi, penting bagi sebuah aturan dasar untuk memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma-norma hukum peraturan perundang-undangan, atau dengan kata lain memberikan tata cara membentuk Peraturan Perundang-undangan yang mengikat.⁷⁰ Steenbeek dan juga Sri Soemantri mengungkapkan bahwa konstitusi umumnya harus berisi tiga hal pokok, yaitu:⁷¹

- 1) Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara;
- 2) Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan
- 3) Adanya pembagian dan pembatasan tugas kenegaraan yang juga bersifat fundamental.

3. Undang-Undang Formal (*Formell Gesetz*)

Kelompok yang selanjutnya merupakan kelompok norma yang lebih kongkrit terinci, serta dapat langsung berlaku dalam suatu

⁶⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, dalam Romi Librayanto, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, PuKAP, Makassar, 2008, hlm. 30

⁷⁰ Maria Farida, *Op.cit.* hlm. 49

⁷¹ Romi Librayanto, *Op.Cit.*, hlm. 36-37

masyarakat. Jika kita menyebut undang-undang yang ditetapkan oleh parlemen dalam bentuk yang ditentukan oleh konstitusi, sebagai suatu “perintah” atau, dengan ungkapan yang sama, “kehendak” dari pembuat undang-undangan, maka suatu “perintah” dalam pengertian yang sesungguhnya. Kelompok-kelompok norma hukum yang berada dibawah aturan dasar pokok negara adalah undang-undang. Berbeda dengan kelompok-kelompok norma diatasnya. Maka norma-norma dalam suatu undang-undang sudah merupakan norma hukum yang lebih konkrit dan terperinci serta sudah dapat langsung berlaku didalam masyarakat.⁷² Norma hukum ini tidak hanya norma yang bersifat tunggal, tetapi sebagai norma hukum sudah dilekati oleh norma sekunder disamping norma primernya. Sehingga kemudian suatu undang-undang sudah dapat mencantumkan norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Selain itu, undang-undang ini berbeda dengan kelompok peraturan sebelumnya karena suatu undang-undang merupakan norma-norma hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legislatif.⁷³

Di Indonesia istilah *Formell Gesetz* dimaknai undang-undang saja dikarenakan tidak sesuai dengan penyebutan jenis-jenis peraturan perundang-undangan. Dalam sistem perundang-undangan di Indonesia

⁷² Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung : Nusamedia;2006), hlm.

⁷³ Maria Farida, *op.cit*, hlm. 51-52

hanya dikenal undang-undang, yang merupakan produk/hasil keputusan Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden, dan kemudian disahkan oleh Presiden.⁷⁴

T.J Buys mengemukakan bahwa undang-undang mempunyai dua arti antara lain:⁷⁵

- 1) Undang-undang dalam arti formal, ialah setiap keputusan pemerintah yang membuat undang-undang karena cara pembuatannya (terjadinya), mislanya pengertian undang- undang, menurut ketentuan UUD 1945 hasil amandemen adalah bentuk peraturan yang dibuat oleh pemerintah bersama- sama DPR.
- 2) Undang-undang dalam arti materil ialah setiap keputusan pemerintah yang menurut isinya mengikat langsung setiap penduduk.

4. Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*)

Kelompok norma hukum ini merupakan peraturan yang di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang. Letak perbedaan dari peraturan pelaksana dengan peraturan otonom terdapat pada sumber kewenangannya. Dimana peraturan pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Atribusi kewenangan dalam pemnentukan peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan membentuk peraturan perundang-

⁷⁴ *Ibid.* hlm, 52

⁷⁵ Hartono Hadisapoetra, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, dalam Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, Prenadamedia Group, Cetakan ketiga, Jakarta, 2015, hlm. 42

undangan yang diberikan oleh undang-undang dasar (*Grondwet*) atau undang-undang kepada suatu lembaga negara /pemerintahan. Kewenangan ini bersifat melekat dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri selama diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.⁷⁶

Delegasi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan dibawahnya. baik pelimpahan itu disampaikan dengan tegas maupun tidak. Berbeda dengan atribusi kewenangan, kewenangan delegasi tidak diberikan melainkan diwakilkan. Dan juga kewenangan ini bersifat sementara, dalam arti kewenangan delegasi dapat dilakukan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.⁷⁷

Sistem norma hukum yang berlaku di Indonesia jika dilihat dengan teori yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky, secara umum dapat dikelompokkan peraturan perundang-undangan dalam empat tingkat yaitu:⁷⁸

1. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
2. *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Kertanegara;

⁷⁶ Maria Farida, *Op.cit.* hlm.55

⁷⁷ *Ibid.* hlm.56

⁷⁸ Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta; Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI,2006), hlm. 171.

3. *Formell Gesetz* : Undang-Undang;
4. *Verordnung & Autonome Satzung* : secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Pancasila sebagai sebuah *staatsfundamentalnorm* yang digunakan menjadi dasar dari segala sumber hukum di Indonesia, diharuskan untuk dapat bersifat fleksibel guna menghadapi dinamika sebuah negara yang sangat kompleks dan terus berkembang, demi eksistensi negara itu sendiri. Sebagai sebuah pokok kaidah negara yang fundamental, pancasila harus memiliki dua unsur mutlak, yakni:⁷⁹ *pertama*, dalam hal terjadinya, ditentukan oleh pembentuk negara dan terjelma dalam suatu bentuk “pernyataan lahir” sebagai penjelmaan kehendaknya, untuk menentukan dasar-dasar bagi negara yang dibentuk. *Kedua*, dalam hal isi, menurut dasar dasar-dasar negara yang dibentuk dan diselenggarakan ialah atas dasar cita-cita kerohanian apa (asas falsafah negara), atas dasar cita-cita kenegaraan apa (asas falsafah negara), atas dasar kenegaraan apa (asas politik negara) dan untuk cita-cita kenegaraan apa (tujuan negara), serta merupakan sumber hukum daripada Undang-Undang Dasar Negara.

Kedudukan Pancasila sebagai sebuah *staatsfundamentalnorm* nampak tegas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang telah mengalami perubahan dengan

⁷⁹ Achmad Fauzi dkk, *Pancasila Ditinjau dari Segi Historis, Segi Yuridis, Konstitusional, dan Segi Filosofis*, dalam Ilham Yuli Isdiyanto, *Rekonstruksi Hukum & Ketatanegaraan Indonesia*, Ull Press, 2017, Yogyakarta, hlm. 98

hadirnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Pasal 2 menyebutkan bahwasanya Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Dengan kata lain, Pancasila merupakan menjadi acuan bagi setiap peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.

Lebih lanjut, ketentuan Pasal 3 Undang-Undang 12 Tahun 2011 menempatkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Hal tersebut menegaskan kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai aturan dasar negara/aturan pokok negara (*Staatgrundgesetz*). Atau yang lebih dikenal sebagai konstitusi.

UUD NRI Tahun 1945 (baik sebelum dan sesudah Perubahan) tidak banyak mengemukakan hal-hal mengenai peraturan perundang-undangan. Secara eksplisit hanya menyebutkan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Daerah. Sedang peraturan perundang-undangan lainnya tumbuh dan berkembang seiring dengan praktek ketatanegaraan dan tata pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum dari setiap peraturan perundang-undangan di atas, ditentukan sesuai dengan hierarki atau tingkatan dari peraturan perundang-undangan tersebut. Hierarki yang dimaksudkan adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan kata lain, dapat dipahami bahwa UUD NRI Tahun 1945 selaku konstitusi merupakan peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum paling tinggi.

Selain jenis peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan, terdapat pula peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat

sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.⁸⁰

Bagir Manan menegaskan bahwa terdapat beberapa prinsip mendasar yang perlu diperhatikan dalam sistem jenjang norma hukum yang berlaku di Indonesia, yaitu:⁸¹

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut.

Keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan dalam sebuah negara hukum merupakan hal yang penting. Selain untuk menciptakan sebuah kepastian hukum, juga untuk memahami kekuatan hukum dari sebuah peraturan perundang-undangan. Kaitannya dengan adanya kemungkinan

⁸⁰ Lihat Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

⁸¹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, dalam King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945*, Disertasi, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2016, hlm. 19-20

ditemukan kondisi mengenai pertentangan antar peraturan perundang-undangan dikemudian hari.

Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.⁸² Peraturan perundang-undangan hadir sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan guna mencapai tujuan sebuah negara. Meskipun tidak menutup kemungkinan nantinya akan terdapat permasalahan-permasalahan yang muncul terkait penyelenggaraan negara tersebut. Sehingga menjadi hambatan bagi jalannya sebuah pemerintahan.

Terdapat produk kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak selalu berbanding lurus dengan kebutuhan percepatan pembangunan. Ini terbukti dari masih banyaknya regulasi-regulasi yang terjadi duplikasi, redundansi dan bahkan ketidakcocokan regulasi (*irrelevant regulaons*) satu dengan lainnya. Oleh karena itu, untuk menanggulangi permasalahan terkait regulasi, maka pemerintah melakukan deregulasi dan debirokrasasi aturan.

Deregulasi merupakan kegiatan atau proses menghapuskan pembatasan dan peraturan yang bersifat menghambat atau *bottlenecking*.⁸³

⁸² Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

⁸³ R. M. Harseno, "Kebijakan Deregulasi dan Debirokratisasi Regulasi Ekonomi Kemaritiman sebagai Katalisator Nawacita Indonesia Poros Maritim Dunia," *Gema Keadilan*, vol. 4, no. 1, Oct. 2017, hlm. 93

Allan Stone mendefinisikan dua definisi dari deregulasi yaitu: *pertama*, mengurangi intervensi pemerintah dan memulihkan mekanisme secara menyeluruh; dan *kedua*, mengurangi peraturan. Dengan kata lain, Deregulasi dapat dipahami sebagai suatu kebijaksanaan untuk mengurangi intervensi pemerintah dalam kancah perekonomian dengan mengesampingkan, melonggarkan atau meniadakan kaidah hukum (regulasi) yang menghambat aktivitas bisnis dan sekaligus memberikan peluang atau memperbesar diskresi dunia swasta dan koperasi.⁸⁴ *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) memaknai deregulasi sebagai suatu reformasi regulasi dengan penghapusan baik secara keseluruhan ataupun sebagian guna meningkatkan performa ekonomi.⁸⁵ Dari pengertian di atas dapat dipahami bahwa deregulasi sebagai pengaturan kembali, penataan kembali peraturan perundang-undangan yang diakibatkan oleh berbagai sebab atau alasan.

Deregulasi sejatinya bukan hal yang benar-benar baru bagi perjalanan Indonesia. Munculnya kebijakan deregulasi didorong oleh kebutuhan karena adanya serangan terhadap ekonomi secara internasional. Deregulasi yang dilakukan bertujuan untuk mengurangi beban ekonomi yang timbul dari adanya suatu peraturan. Jika memandang dari segi ekonomi makro, deregulasi memberikan empat keuntungan, yaitu: (a) deregulasi akan mengurangi

⁸⁴ S.F. Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, 2001, hlm.426-427

⁸⁵ Kim Bongjin dan John E. Prescott, "Deregulatory Forms, Variations in the Speed of Governance Adaptation, and Firm Performance", *The Academy of Management Review* Vol. 30 No. 2 (April 2005), hlm. 414.

ongkos; (b) deregulasi akan memfleksibelkan perdagangan; (c) deregulasi akan meningkatkan kompetisi; dan (d) deregulasi akan mengurangi ongkos serta beban Pemerintah dalam penegakan serta pelaksanaan peraturan.⁸⁶

Pengertian dari deregulasi sangat bersinggungan dengan debirokratisasi. Debirokratisasi dipahami sebagai upaya bagaimana memperpendek jalur birokrasi dan mengembangkan partisipasi publik dalam birokrasi. Deregulasi merupakan landasan dilaksanakannya debirokratisasi yang berarti: (a) perubahan prosedur yang berliku-liku menjadi tidak berliku-liku; (b) perubahan prosedur yang berbiaya tinggi menjadi prosedur singkat dan biaya ringan; (c) perubahan prosedur yang sering menyebabkan stagnasi dalam arus barang menjadi tidak ada stagnasi; dan (d) perubahan prosedur yang komunikasinya sempit menjadi komunikasi luas.⁸⁷

Kebijakan deregulasi saat ini, sejatinya merupakan suatu bentuk pengharmonisasian dengan Nawa Cita yang telah digagas. Meskipun demikian, Nawa Cita tidak dapat dipandang sebagai suatu legitimasi untuk mencabut suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan, Nawa Cita bukan menjadi bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga suatu peraturan perundang-undangan tidak wajib tunduk pada Nawa Cita itu sendiri.

⁸⁶ Tri Hayati, "Paket Deregulasi Pasar Modal Tahun 1988: Suatu Tinjauan terhadap Peran dan Penyempurnaannya", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* No. 4 Tahun XXIII (Agustus 1993), hlm. 343

⁸⁷ G. Karta Sapoetra, *Debirokratisasi dan Deregulasi*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1989), hlm. 6

B. Materi Muatan Peraturan Pemerintah

Sebagaimana diketahui Pemerintah (kekuasaan eksekutif) dapat menetapkan peraturan perundang-undangan dengan syarat harus didasarkan atas pendelegasian kewenangan yang berasal dari pembentuk undang-undang. Presiden dan lembaga-lembaga Pemerintah yang termasuk kedalam kekuasaan eksekutif ketika ingin membuat peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka peraturan yang dimaksud haruslah merupakan “*delegated legislations*” ataupun “*subdelegated legislations*” Dengan demikian, tingkatan hierarkis peraturan perundang-undangan tersebut nantinya berada di bawah tingkatan undang-undang yang merupakan “*legislative acts*” atau produk legislatif. Sedangkan produk hukum yang dibentuk oleh lembaga-lembaga sekunder ini sebagai pejabat atau lembaga eksekutif biasa disebut pula dengan istilah “*executive acts*” atau produk eksekutif.⁸⁸

Sebagai produk politik, undang-undang seringkali hanya dapat menampung materi-materi kebijakan yang bersifat umum. Sebab lembaga politik selaku pembentuk bukanlah merupakan lembaga teknis sehingga perhatian serta kemampuan dari para wakil rakyat terkait hal-hal teknis yang rinci menjadi kurang bisa diandalkan. Sehingga menjadi lazim di berbagai negara untuk memberikan kewenangan pengaturan lebih lanjut perihal yang

⁸⁸ Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, Cet.1, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, Hlm. 319

bersifat teknis kepada lembaga eksekutif, dalam bentuk peraturan yang lebih rendah atau peraturan pelaksana.

Fenomena *delegated legislations* sebagai peraturan pelaksana undang-undang diakui sangat penting di semua negara. Menurut A.W. Bradley dan K.D. Ewing berbagai peraturan pelaksana undang-undang harus memenuhi 4 (empat) hal syarat penting, yaitu:⁸⁹

- 1) *Consultation of Interests;*
- 2) *Control by Parliament;*
- 3) *Publication of Statutory Instruments;*
- 4) *Challenge in the Courts.*

Dikarenakan sumber kewenangan untuk melakukan pengaturan pada pokoknya berada di tangan wakil rakyat selaku legislator, untuk itu pemberian kewenangan kepada eksekutif guna melakukan pengaturan lebih lanjut haruslah dinyatakan dengan tegas dalam undang-undang yang akan dilaksanakan. Dengan penegasan tersebut, kewenangan untuk mengatur lebih lanjut didelegasikan oleh legislator utama (*primary legislator*) kepada legislator sekunder (*secondary legislator*). Pendelegasian kewenangan tersebut yang kemudian disebut sebagai pendelegasian kewenangan legislatif (*legislative delegation of rule-making power*).⁹⁰

⁸⁹ *Ibid.* hlm. 389

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 215

Pendelegasian kewenangan untuk mengatur harus dilakukan dengan penyebutan secara tegas mengenai ruang lingkup materi yang hendak diatur dan jenis peraturan perundang-undangan tempat penuangan materi yang didelegasikan pengaturannya lebih lanjut. Jika materi yang didelegasikan segaian telah diatur pokok-pokoknya dalam peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan, materi tersebut harus diatur hanya dalam peraturan perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Biasanya pendelegasian kewenangan pengaturan lebih lanjut kepada eksekutif hanya dibatasi untuk pengaturan mengenai norma-norma hukum yang bersifat teknis administratif. Sedang norma-norma hukum yang mengandung pengaturan lebih lanjut mengenai substansi hak dan kewajiban tidak didelegasikan, apalagi disubdelegasikan.⁹¹

Menurut Jimly, pendelegasian kewenangan untuk mengatur baru dapat dilakukan dengan tiga alternatif syarat, yaitu:⁹²

- a. Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;
- b. Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan; atau
- c. Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.* hlm. 381

Pendelegasian kewenangan regulasi dapat dilakukan secara bertingkat atau bertahap. Delegasi diberikan oleh delegator kepada penerima delegasi, dan penerima delegasi itu kemudian mendelegasikan lagi kewenangan untuk mengatur itu pada tahap berikutnya kepada lembaga lain atau lembaga lain yang lebih rendah. Pemberian delegasi tingkat kedua ini yang kemudian disebut sebagai sub delegasi atau *sub-delegation of the rule-making power*. Dari objek pengaturannya, wewenang untuk mengatur tersebut dapat didelegasikan oleh undang-undang kepada peraturan pemerintah atau kepada bentuk peraturan lainnya. Dengan kata lain, pendelegasian kewenangan untuk mengatur dapat diberikan secara bertingkat-tingkat sesuai dengan kebutuhan di lapangan.⁹³

Setiap peraturan perundang-undangan memiliki muatan materi pengaturan yang ingin dilakukan, atau yang lebih dikenal sebagai materi muatan peraturan perundang-undangan. Materi muatan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.⁹⁴ Begitu pula dengan peraturan pemerintah yang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia.

Peraturan pemerintah sebagai peraturan perundang-undangan haruslah didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang

⁹³ *Ibid.* hlm. 379-380

⁹⁴ Lihat Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

baik agar norma-norma hukum yang digunakan sebagai materi muatan dalam peraturan perundang-undangan dapat efektif dalam implementasinya. Benyamin Azkin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat. Apabila dilihat pada struktur norma, hukum publik keberadaannya di atas dari hukum privat. Sedang jika dilihat dalam struktur lembaga, maka lembaga-lembaga negara terletak di atas masyarakat.⁹⁵

Norma-norma hukum publik, dalam pembentukannya dilakukan oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut juga supra struktur. Sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau disebut juga infra struktur. Karena dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, norma-norma hukum publik dalam pembentukannya harus dilakukan secara lebih berhati-hati, sebab norma-norma hukum publik harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat.⁹⁶

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan idealnya memperhatikan dan mengakomodasi sejumlah asas yang meliputi:⁹⁷

⁹⁵ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 43

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Lihat Pasal 5 (beserta Penjelasannya) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

- a. Kejelasan tujuan, yang bermakna bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, artinya bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Setiap peraturan perundang-undangan memiliki ketentuan mengenai hal-hal yang dapat dituangkan dalam sebuah peraturan, atau yang biasa disebut sebagai materi muatan. Materi muatan peraturan pemerintah berisikan materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi

muatan sebuah peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas-asas berikut:⁹⁸

- a. Asas pengayoman, yakni setiap materi muatan dari peraturan perundang-undangan haruslah memiliki fungsi untuk memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan, yakni setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat memberikan cerminan atau refleksi atas perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan, yakni setiap peraturan perundang-undangan harus dapat mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan, yakni setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengampilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan, yakni setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Asas Bhineka Tunggal Ika, yakni setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus suatu daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Asas keadilan, yakni setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yakni setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, agama, suku, ras, golongan, gender, maupun status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, yakni setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yakni setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan

⁹⁸ Lihat Pasal 6 beserta penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

keserasian, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan perseorangan maupun masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

- k. Asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum daripada peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, yakni selain asas-asas di atas masih terdapat masih terdapat asas-asas dalam bidang hukum lain seperti dalam hukum pidana terdapat asas legalitas atau asas praduga tak bersalah. Dalam lapangan hukum perdata dikenal adanya asas kesepakatan, asas kebebasan berkontrak, dan asas itikad baik.

Secara teoritis, asas hukum adalah sesuatu yang sangat prinsipil karena mengandung muatan nilai-nilai filosofis yang mendalam sebagai tempat bersumbernya nilai-nilai yang terkandung dalam suatu norma hukum yang dibentuk. Dengan kata lain, asas hukum memiliki nilai vital dan strategis dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan. Tidak diperhatikannya asas-asas hukum dalam setiap pembentukan produk hukum dapat berimplikasi pada lemahnya kualitas produk hukum yang dihasilkan. Asas hukum merupakan sarana yang membuat hukum itu hidup, tumbuh dan berkembang di masyarakat, sehingga hukum itu bukan sekedar kumpulan norma-norma dogmatik atau kaidah semata akan tetapi hukum juga mengandung kenyataan nilai-nilai dalam kehidupan itu sendiri.

C. Kedudukan Peraturan Pemerintah dalam Pemerintahan

Sebagaimana diketahui, peraturan perundang-undangan merupakan hal yang tidak dilepaskan dari sebuah negara hukum. Sebab peraturan perundang-undangan diperlukan guna menjalankan pemerintahan sebuah negara. Tidak

terkecuali peraturan perundang-undangan yang bersifat sebagai peraturan pelaksana bagi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kehadiran sebuah undang-undang dalam tatanan hukum negara pada akhirnya akan diikuti dengan munculnya peraturan-peraturan pelaksana yang mengikutinya. Hal tersebut terjadi dengan dimaksudnya agar sebuah undang-undang dapat dilaksanakan serta diterapkan dalam masyarakat. Karena hampir tidak mungkin sebuah undang-undang hadir tanpa sebuah aturan pelaksana yang mengikutinya, baik aturan yang hadir karena merupakan amanat dari undang-undang itu sendiri ataupun yang hadir atas dasar dari kewenangan eksekutif selaku pelaksana undang-undang.

Proses pemberian kewenangan oleh pembentuk undang-undang kepada pelaksana undang-undang untuk mengatur hal-hal tertentu lebih lanjut dalam bentuk peraturan pelaksana yang lebih rendah disebut sebagai proses pendelegasian wewenang legislasi atau *legislative delegation of rule-making power*. Legislator utama yang biasa disebut sebagai *primary legislator* atau *principal legislator* adalah Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan Pemerintah/Presiden dalam membentuk dan menetapkan peraturan pelaksana berupa peraturan pemerintah atau peraturan yang lainnya disebut sebagai *delegated legislator* atau *secondary legislator*. Peraturan pelaksana undang-undang disebut sebagai *delegated legislation* yang merupakan peraturan

perundang-undangan di bawah undang-undang atau *subordinate legislations*.⁹⁹

Peraturan perundang-undangan pelaksana undang-undang (*subordinate legislations*) saat ini dianggap memegang peranan yang sangat penting dan bahkan cenderung terus berkembang dalam praktiknya. Sebab parlemen selaku lembaga legislatif utama tidak mempunyai cukup waktu untuk secara mendetail memberikan perhatian mengenai segala urusan teknis materi suatu undang-undang. Perumus undang-undang pada umumnya hanya memusatkan perhatian kepada kerangka kebijakan dan garis besar kebijakan yang penting sebagai parameter yang esensial dalam menjalankan roda dan fungsi-fungsi pemerintahan sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai dengan ditetapkannya undang-undang tersebut.

Berdasarkan pengelompokan norma hukum yang dilakukan Hans Nawiasky, diketahui bahwa segala bentuk peraturan yang berada di bawah undang-undang merupakan peraturan pelaksana (*Verordnung & Autonome Satzung*). Ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah mengalami perubahan dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, menempatkan empat peraturan di bawah undang-undang, yaitu: peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah provinsi, dan peraturan daerah kabupaten/kota. Dengan kata lain, Peraturan Pemerintah merupakan

⁹⁹ Jimly Asshidiqqie, perihal... *Op.cit*, Hlm.375

kelompok peraturan pelaksana yang dibentuk untuk melaksanakan ketentuan yang ada pada undang-undang.

Peraturan pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.¹⁰⁰ Yang dimaksudkan menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya ialah penetapan peraturan pemerintah dilakukan untuk melaksanakan perintah undang-undang atau menjalankan undang-undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan. Hal tersebut sejalan dengan ketentuan konstitusi Pasal 5 ayat (2), yang memberikan kewenangan bagi Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah.

Sudah menjadi sebuah keharusan bahwa peraturan pelaksana dibentuk melalui sebuah sumber kewenangan. Baik melalui atribusi kewenangan maupun delegasi kewenangan. Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh undang-undang dasar (*Grondwet*) atau undang-undang kepada suatu lembaga negara /pemerintahan. Kewenangan ini bersifat melekat dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri selama diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.¹⁰¹

¹⁰⁰ Lihat Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

¹⁰¹ Maria Farida, *Op.cit.* hlm.55

Delegasi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan dibawahnya. baik pelimpahan itu disampaikan dengan tegas maupun tidak. Berbeda dengan atribusi kewenangan, kewenangan delegasi tidak diberikan melainkan diwakilkan. Dan juga kewenangan ini bersifat sementara, dalam arti kewenangan delegasi dapat dilakukan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.¹⁰²

Delegasi merupakan pemberian, pelimpahan, atau pengalihan kewenangan oleh organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggungjawab sendiri. Dalam teori tentang pendelegasian, pelimpahan kewenangan dari satu lembaga kepada lembaga lain berakibat terjadinya perpindahan kewenangan secara mutlak. Kewenangan yang sudah didelegasikan tidak dapat ditarik kembali oleh lembaga pemberi delegasi. Begitu kewenangan telah dilimpahkan, maka lembaga penerima limpahan kewenangan menjadi penyanggah tugas dan kewenangan hukum atas kekuasaan yang telah dilimpahkan.¹⁰³

Sumber kewenangan delegasi dalam peraturan perundang-undangan melahirkan produk peraturan perundang-undangan yang sering disebut dengan istilah Peraturan Pelaksana. Peraturan Pelaksana yaitu peraturan-peraturan

¹⁰² *Ibid.* hlm.56

¹⁰³ Jimly Asshidiqie, perihal... *Op.cit* , hlm. 378

yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang atau yang disebut dengan istilah “*delegated legislations*” sebagai “*subordinate legislations*”. Disebut sebagai “*delegated legislations*” karena kewenangan untuk menentukannya berasal dari kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang oleh pembentuk undang-undang (*legislature*).¹⁰⁴

Lebih lanjut Jimly berpendapat bahwa Prinsip pendelegasian kewenangan mengatur (*delegation of rule-making power*) itu pada pokoknya tunduk kepada doktrin atau “*legal maxim*” yang dikenal luas, yaitu “*delegatus non potest delegare*”, yang berarti “*a delegate may not sub-delegate his or her power*”. Artinya, pejabat atau lembaga yang diberi delegasi kewenangan itu tidak boleh mendelegasikan lagi kewenangan untuk mengatur itu kepada lembaga lain yang lebih rendah. Namun, dalam praktik, kadang-kadang, lembaga pelaksana undang-undang juga diberi kewenangan oleh undang-undang untuk memberi delegasi kewenangan lagi kepada lembaga yang lebih rendah. Ini disebut sebagai “*sub-delegation of legislative power*” atau “*sub-delegation of rule-making power*”. Biasanya, untuk memberikan sub-delegasi kewenangan itu dipersyaratkan bahwa hal itu harus sudah ditentukan dengan tegas atau secara eksplisit dalam undang-undang induknya (*principle legislation*). Hanya dengan begitu maka peraturan pemerintah dapat mengatur

¹⁰⁴ Jimly Asshidiqie, perihal... *Op.cit*, hlm. 275

bahwa untuk hal-hal yang lebih teknis, dapat diatur lebih lanjut oleh menteri terkait dalam bentuk peraturan menteri, dan sebagainya.¹⁰⁵

Dalam pembentukan peraturan pelaksana, prosedur serta mekanisme delegasi dan sub-delegasi juga perlu diatur secara ketat sehingga tidak disalahgunakan secara semena-mena. Dilakukannya pendelegasian kewenangan mengatur secara tepat sangatlah penting untuk jaminan agar prinsip kedaulatan rakyat tidak dikhianati. Rakyat berdaulat untuk menentukan sendiri peraturan-peraturan yang akan mengikat mereka dalam kehidupan bernegara. Jika pemerintah bermaksud menetapkan suatu peraturan yang mengikat untuk umum, maka kewenangan pengaturan semacam itu harus lahir dari pendelegasian kewenangan oleh wakil rakyat di parlemen dan dituangkan dalam bentuk undang-undang yang memberikan delegasi kewenangan pengaturan kepada pemerintah.¹⁰⁶

Pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan harus dilakukan pemerintah melalui beberapa proses tahapan, dari mulai perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, sampai dengan pengundangan. Namun tahapan tersebut dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tertentu. Pembentukan peraturan pemerintah harus melalui tahapan perencanaan, penyusunan, serta pengundangan. Perencanaan peraturan

¹⁰⁵ *Ibid.* Hlm. 276

¹⁰⁶ *Ibid* , hlm.278

pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan peraturan pemerintah. Perencanaan penyusunan peraturan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang hukum serta ditetapkan dengan keputusan Presiden. Perencanaan penyusunan peraturan pemerintah harus memuat daftar judul serta pokok materi muatan rancangan peraturan pemerintah yang harus ditetapkan untuk jangka waktu satu tahun.

Rancangan peraturan pemerintah berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugasnya. Dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan rancangan peraturan pemerintah di luar perencanaan penyusunan. Keadaan tertentu yang dimaksudkan ialah berdasarkan kebutuhan undang-undang atau putusan Mahkamah Agung.

Pemrakarsa penyusunan rancangan peraturan pemerintah membentuk panitia antar kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian. Selanjutnya menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang hukum akan mengkoordinasikan terkait pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan pemerintah. Pengundangan peraturan pemerintah dilakukan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Keberadaan peraturan pemerintah dalam tatanan hukum Indonesia memiliki peranan yang cukup penting. Selain digunakan untuk melaksanakan ketentuan yang ada dalam undang-undang, peraturan pemerintah juga acap kali digunakan pemerintah guna menjaga keberlangsungan dari program

strategis yang ingin dicapai oleh pemerintah. Peraturan pemerintah merupakan produk regulatif, sebagaimana diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie, produk regulatif adalah produk pengaturan (regulasi) oleh lembaga eksekutif yang menjalankan peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif dengan mendapatkan delegasi kewenangan untuk mengatur lebih lanjut materi muatan produk legislatif yang dimaksudkan kedalam peraturan pelaksanaan yang lebih rendah tingkatannya.¹⁰⁷ Peraturan pemerintah merupakan contoh dari produk regulatif dimana kewenangan diperoleh melalui delegasi dari undang-undang sebagai produk legislatif DPR bersama Presiden.

¹⁰⁷ Ni'matul Huda, Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review, dalam King Faisa Sulaiman, *Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945*, Disertasi, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2016, hlm. 161

BAB III

OTONOMI DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN

A. Desentralisasi dalam Negara Kesatuan

Berbicara pemerintahan daerah, tentu memiliki keterkaitan dengan bentuk negara yang digunakan. Bentuk negara dalam perkembangan modern mengenal bentuk negara dengan otoritas terkontrol dari pusat yang biasa disebut negara kesatuan. Konsep negara kesatuan adalah dalam hal operasional pemerintahan pada batasannya selalu ditentukan oleh pusat, sehingga disini kewenangan dan otoritas mutlak dimiliki oleh pusat. Hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintahan pusatnya tidak terbatas karena dalam bentuk negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain pembuat undang-undang pusat.¹⁰⁸ Namun pemahaman ini mengalami perkembangan hingga kemudian kedaulatan yang terletak pada pusat selanjutnya dapat diberikan kepada daerah sejauh sesuai yang diatur oleh pusat, dalam bentuk desentralisasi.

C.F. Strong memberikan dua ciri pokok dalam konsep negara kesatuan, yakni: supremasi parlemen pusat dan tidak adanya badan berdaulat tambahan.¹⁰⁹ Sebuah negara kesatuan tentunya tidak dapat disebut kesatuan apabila tidak ada supremasi parlemen pusat, asumsinya adalah kontrol secara

¹⁰⁸ C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 111

¹⁰⁹ *Ibid.*

serius terhadap bagian-bagian dan parlemen sebagai pembuat norma tertinggi harus berada di pusat sebagai bentuk eksistensi kesatuan tersebut. Tidak adanya badan berdaulat tambahan adalah kerangka dalam konteks menjaga kedaulatan pusat sebagai pemberi otoritas dan legalitas terhadap tindakan daerah atau bagian. Keberadaan badan tambahan bisa saja dilakukan, selama diatur secara konstitusional dan biasanya selalu tidak ada yang mengungguli otoritas pusat.

Dikenal adanya dua bentuk penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah dalam negara kesatuan. *Pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.¹¹⁰

Suatu pemerintahan yang sentralistik dalam konteks negara modern sudah jarang ditemui, bahkan negara Inggris yang disebut sebagai negara kesatuan paling baik sekalipun tetap memberlakukan otonomi yang luas bagi

¹¹⁰ Fahmi Amrusyi, "Otonomi dalam Negara Kesatuan", dalam Ni'matul Huda, "Hukum Pemerintahan....., Op.Cit., hlm. 28

beberapa daerahnya (seperti skotlandia dan Irlandia), bahkan lebih cenderung dengan bentuk negara federal daripada sebuah negara kesatuan. Tatanan asimetris semacam ini terbilang wajar dalam setiap perkembangan negara bangsa.

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktik administrasi publik. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggungjawab dari pusat kepada pinggiran, dari level atas ke level bawah, atau pemerintah pusat ke pemerintah lokal (daerah). Desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau dibawah dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan.

Menurut Rondinelli dan Nellis, setidaknya bentuk desentralisasi telah menciptakan beberapa hasil positif, yakni:¹¹¹

1. Akses masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan (yang sebelumnya terbagikan) ke dalam sumber-sumber pemerintahan pusat telah meningkat;
2. Desentralisasi telah meningkatkan partisipasi dalam sejumlah bidang. Dalam hal ini desentralisasi memberikan tekanan pada lembaga-lembaga pemerintahan pusat. Akhirnya berbagai sumber nasional pun tersedia untuk pembangunan daerah;
3. Di sejumlah negara, peningkatan terjadi dalam kapasitas administrasi dan teknik pemerintah/organisasi daerah, meskipun peningkatan ini berjalan lambat;

¹¹¹ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, 2007, Yogyakarta, hlm. 11-12

4. Organisasi-organisasi baru telah dibentuk ditingkat regional dan lokal untuk rencana dan melaksanakan pembangunan. Semua badan atau organisasi ini telah memberikan dampak yang cukup positif; dan
5. Perencanaan di tingkat regional dan lokal semakin ditekankan sebagai satu unsur penting dari strategi pembangunan nasional dengan memasukan perspektif-perspektif dan kepentingan baru dalam proses pembuatan kepentingan.

Aspek-aspek positif di atas yang kemudian menjadi preseden terhadap upaya desentralisasi yang semakin luas sesuai dengan kebutuhan daerah. Konsep desentralisasi sering dikaitkan dengan demokratisasi, tentunya memang disini muncul persepsi tentang hak kesempatan yang sama dalam semua aspek kemasyarakatan dan daerah, daerah yang jauh dari pusat mempunyai hak atas akses publik, ditambah dalam hal prosedur pemerintahan dan birokrasi, dengan desentralisasi semua urusan kemasyarakatan dapat diatasi dengan cepat dan efektif.

Secara etimologis, desentralisasi berasal dari istilah latin *de* (lepas) dan *centrum* (pusat). Dengan kata lain, desentralisasi adalah melepaskan dari pusat. Henry Maddick berpendapat desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun risudal yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.¹¹² Adanya desentralisasi dalam sebuah negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan

¹¹² Juanda, *HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, 2004, Bandung, Hlm. 117

disintegrasikan. Sehingga pada prinsipnya tidaklah mungkin diselenggarakannya desentralisasi tanpa adanya sentralisasi.

Menurut Henry Maddick, desentralisasi mencakup proses dekonsentrasi dan devolusi, yaitu pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang khusus maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Dalam desentralisasi, dikenal adanya empat bentuk utama, yaitu :¹¹³

1. *Deconcentration*, ialah penyerahan kewenangan menurut hukum publik kepada pemerintah daerah. Mencakup redistribusi tanggungjawab administratif dari pusat ke pemerintah daerah.
2. *Delegation*, ialah delegasi kewenangan untuk mengambil keputusan dan manajemen atas fungsi-fungsi khusus kepada lembaga-lembaga yang tidak berada di bawah kontrol langsung kementerian pemerintah pusat. Seringkali penerima delegasi memiliki kewenangan semi-otonom untuk melaksanakan tanggungjawabnya.
3. *Devolution*, ialah pelepasan fungsi-fungsi tertentu oleh pemerintah pusat atau membentuk satuan-satuan baru pemerintah yang berada di luar kontrol langsungnya.
4. *Privatization*, ialah peralihan tugas perencanaan dan tanggung jawab administratif tertentu, atau peralihan fungsi publik, dari pemerintah ke lembaga-lembaga sukarela, swasta atau non pemerintah (LSM). Pada kondisi tertentu, pemerintah dapat memindahkan hak untuk memberi ijin, mengatur, atau mengawasi anggota-anggotanya dalam melaksanakan tugas yang sebelumnya dikontrol oleh pemerintah ke lembaga-lembaga paralel.

Irawan Soejito membagi bentuk desentralisasi ke dalam tiga macam, yaitu: desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi administratif.¹¹⁴ Desentralisasi teritorial ialah desentralisasi kewenangan yang

¹¹³ Ni'matul Huda, "Hukum Pemerintahan....", *Op.Cit.*, hlm. 61-64

¹¹⁴ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, *Op.cit.*, hlm. 66

dilakukan oleh pemerintah kepada suatu badan umum. Desentralisasi fungsional yaitu pemberian kewenangan dari fungsi pemerintahan negara atau daerah untuk diselenggarakan/dijalankan oleh suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu. Sementara desentralisasi administratif merupakan pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat kepada alat perlengkapan atau organ pemerintah sendiri di daerah, yakni pejabat-pejabat pemerintah yang ada di daerah, untuk dilaksanakan.

Desentralisasi berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Prinsip otonomi daerah yang lebih diarahkan terhadap terwujudnya pemerintahan yang demokratis, terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik, mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat dan kemandirian perkembangan pembangunan daerah serta terwujudnya keserasian antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah.

Konsep desentralisasi merupakan pembagian atau penyerahan kekuasaan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada pemerintahan di daerah. Teori ini berkaitan dengan konsep otonomi daerah yang merupakan pendelegasian kewenangan dari Pemerintahan Pusat kepada daerah-daerah otonom. Konsep desentralisasi hadir untuk memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus daerah secara leluasa dalam rangka

untuk mensejahterakan masyarakat daerahnya. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui desentralisasi yang berinti pada otonomi merupakan suatu hal mutlak dalam negara demokrasi. Penggunaan asas desentralisasi merupakan pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Desentralisasi menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan kata lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.

B. Otonomi Daerah

Pembahasan terkait otonomi daerah memiliki keterkaitan erat dengan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah. Hubungan kewenangan yang dimaksudkan akan bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini yang nantinya akan mencerminkan bentuk otonomi luas ataupun terbatas.

Menurut Ni'matul Huda, penggolongan otonomi terbatas dapat diketahui melalui beberapa kondisi, yakni:¹¹⁵

1. Urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula;
2. Apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya;
3. Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah

Sementara itu, otonomi luas selalu berdasar pada prinsip “semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat”. Dewasa ini, urusan pemerintahan mengalami perkembangan yang menyebabkan sulit untuk dikenali jumlahnya. Terlebih jika dikaitkan dengan negara modern yang mengarah kepada paham negara kesejahteraan, memunculkan kecenderungan meluasnya fungsi pelayanan.

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.¹¹⁶

¹¹⁵ Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Daerah, *Op.cit.*, hlm. 83

¹¹⁶ *Ibid.* hlm. 84

Terdapat beberapa macam sistem/asas rumah tangga daerah yang lazim digunakan dalam otonomi, antara lain:¹¹⁷

Sistem Rumah Tangga Formal; pada sistem ini pembagian wewenang, tugas, dan tanggungjawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Pembagian urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada suatu keyakinan bahwa urusan pemerintahan akan lebih baik dan lebih berhasil kalau diatur dan diurus oleh satuan pemerintahan tertentu, dan begitu pula sebaliknya. Secara teoritik, sistem ini memberikan keleluasaan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan menjadikan urusan tersebut sebagai urusan rumah tangga daerah. Satu-satunya pembatasan terhadap daerah ialah tidak diperbolehkan mengatur apa yang telah diatur dengan undang-undang atau peraturan lain yang lebih tinggi.

Sistem Rumah Tangga Material; sistem ini memberikan pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab secara rinci antara pusat dan daerah. Sistem rumah tangga ini menganggap daerah memang mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Sistem rumah tangga material tidak memberikan peluang untuk secara cepat menyesuaikan suatu urusan pemerintahan dengan perubahan-perubahan yang terjadi.

¹¹⁷ *Ibid.* hlm. 86-91

Sistem Rumah Tangga Nyata (Riil); pada sistem ini penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai kebutuhan serta kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Sistem rumah tangga ini dianggap mengandung ciri-ciri dari sistem rumah tangga formal dan rumah tangga materiil. Meskipun demikian, rumah tangga nyata tetap memiliki ciri khas yang membedakannya dari kedua sistem sebelumnya, yaitu: *pertama*, adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah. *Kedua*, disamping urusan-urusan yang telah ditetapkan secara ‘material’, daerah dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh pusat atau daerah tingkat lebih atas. *Ketiga*, otonomi dalam rumah tangga nyata didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.

Sistem Rumah Tangga Sisa (Residu); sistem ini menentukan lebih dahulu secara umum tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Kebaikan sistem ini terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari pusat. Sebaliknya, sistem ini dapat

menimbulkan kesulitan bagi daerah yang memiliki kemampuan terbatas, mengingat bahwa kemampuan setiap daerah tidaklah sama.

Sistem Rumah Tangga Nyata, Dinamis dan Bertanggungjawab;

sistem ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi riil. Esensi otonomi yang nyata ialah pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Otonomi yang bertanggungjawab dalam arti pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi dan tidak bertentangan dengan pengarahannya yang diberikan di dalam Garis Besar Haluan Negara, serasi dengan pembangunan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Perubahan ketentuan dalam konstitusi mengenai pemerintahan daerah memberikan arah baru pula bagi persoalan hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan. Hal ini bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, bersumber pula pada hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi daerah. Ketentuan Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945,

menyatakan susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pengaturan terkait pemerintah daerah dalam undang-undang mengalami beberapa kali perubahan. Hal tersebut dilakukan dalam upaya menemukan format hubungan antara pusat dan daerah yang ideal dalam kerangka negara kesatuan. Konsep hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah adalah untuk melaksanakan kekuasaan pemerintahan yang dibagi antara pusat kekuasaan dengan pusat pemerintahan daerah sebagai cabang-cabang atau teritorial kekuasaan negara dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga dilakukan dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah biasanya sangat terbatas. Untuk itu pada praktek penyelenggaraan negara dalam negara kesatuan sering terjadi tarik menarik kepentingan (*Spanning of Interest*) diantara keduanya.

Berkaitan dengan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah mengatur tentang urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, sebagai perwujudan asas desentralisasi, dekonstruksi dan tugas pembantuan. Pasal 1 angka 5 menyebutkan bahwa urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah

untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Berdasarkan penjelasan tersebut jelas bahwa urusan pemerintahan pada dasarnya merupakan kewenangan Presiden. Selanjutnya, Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membaginya kedalam tiga urusan pemerintahan, yaitu: urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Pemerintah pusat memiliki kewenangan yang utuh terhadap 6 (enam) urusan pemerintahan absolut yang telah ditentukan, yaitu : politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama.

Pemerintah daerah memiliki kewenangan yang berkaitan dengan Urusan pemerintahan konkuren, yang dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib yang dimaksudkan terdiri dari urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.¹¹⁸ Pasal 12 ayat (1) menegaskan, urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;

¹¹⁸ Lihat Pasal 11 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. Sosial.

Selain hal-hal di atas, pemerintah daerah memiliki kewenangan terkait urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan.¹¹⁹

Penerapan asas otonomi seluas-luasnya kepada pemerintahan daerah dilakukan melalui penyerahan wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah hadir dalam kaitannya mengatur urusan daerahnya serta sebagai pedoman ataupun aturan main di tingkat daerah. Dalam hal melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, daerah diberikan hak oleh konstitusi untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Muatan peraturan daerah juga harus menampung kondisi khusus daerah dan/atau wujud penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum.¹²⁰

Meskipun demikian, asas otonomi yang luas sehingga menjadikan daerah semakin mandiri akan sulit dicapai jika dalam hal urusan pemerintahan

¹¹⁹ Lihat Pasal 12 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹²⁰ Lihat Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

konkuren saja masih menjadi domain pertimbangan pusat, dan efek garis birokrasi lebih berbentuk instruktif atau dekonsentrasi daripada koordinatif atau desentralitatif. Sehingga setiap keputusan pusat akan langsung berdampak pada kinerja daerah dan keputusan dari daerah provinsi akan langsung berdampak pada kinerja kabupaten atau kota. Dengan kata lain, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahannya, secara umum telah memperlihatkan dominasi pusat atas daerah sehingga secara tidak langsung kepentingan daerah selalu dapat didominasi oleh kepentingan pusat.

Kemandirian dalam mengurus rumah tangga daerah melalui desentralisasi kewenangan bukan berarti pemerintah daerah terlepas dari aspek pengawasan pusat terhadap produk hukum perda yang dibentuknya. Pembentukan dan pemberlakuan suatu peraturan daerah tetap harus berada dalam koridor sistem hukum nasional sebagaimana secara hierarkis telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sekalipun peraturan daerah merupakan payung hukum bagi dinamika penyelenggaraan otonomi daerah namun pemberlakuannya tidak boleh menyimpangi tujuan nasional bangsa Indonesia.¹²¹

Berdasar uraian di atas, dapat dipahami bahwa pemerintahan daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan yang terkait dengan urusan pemerintahannya termasuk dalam hal ini mengenai perumahan dan

¹²¹ King Faisal Sulaiman, *Op.cit.*, hlm. 157

kawasan permukiman yang merupakan urusan pemerintahan konkuren wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Sehingga wajar ketika kemudian muncul peraturan tingkat daerah yang mengatur tentang perumahan dan kawasan permukiman, baik dalam bentuk peraturan daerah (perda) maupun peraturan kepala daerah (perkada).

Meskipun sudah berdasar pada kewenangannya, eksistensi peraturan daerah yang berkaitan dengan perumahan dan kawasan permukiman sedikit terganggu. Kemunculan peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 tentang Pembangunan Perumahan MBR memberikan beberapa penyederhanaan terkait perizinan pembangunan perumahan. Hal tersebut tentu saja berdampak kepada peraturan tingkat daerah terkait perumahan, sebab pengaturan perizinan umumnya terletak pada perda ataupun perkada.

C. Peraturan Daerah

Daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri yang memiliki kewenangan atributif membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ini ada pada pemerintah daerah dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislatif di daerah. Materi yang terkandung di dalam peraturan daerah harus mencerminkan adanya suatu kebutuhan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Muatan peraturan daerah juga harus menampung kondisi khusus daerah

dan/atau wujud dari penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

Pada tingkat pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki kewenangan atributif untuk membentuk Peraturan daerah, berdasarkan ketentuan Pasal 236 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami beberapa perubahan termasuk yang terakhir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Meskipun DPRD memiliki kewenangan pembentukan peraturan daerah, namun dalam setiap pembahasan rancangan peraturan daerah harus melibatkan pihak eksekutif (Kepala Daerah) guna mendapatkan persetujuan bersama, karena tanpa persetujuan bersama mustahil sebuah peraturan daerah bisa terwujud.

Peraturan daerah tidak dapat disebut sebagai produk regulatif (*executive acts*) seperti halnya peraturan pemerintah ataupun peraturan presiden. Peraturan daerah lebih merupakan produk legislatif (*legislatif acts*), sebagaimana undang-undang. Kewenangan pembentukan peraturan daerah menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai organ utama (*main organ*) pembentuk peraturan daerah itu sendiri.

Sebagaimana pendapat yang diungkapkan Jimly Asshiddiqie, produk legislatif adalah produk peraturan yang ditetapkan oleh atau dengan melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat baik sebagai *legislator* maupun sebagai *co-legislator*. Sementara produk regulatif adalah produk pengaturan oleh lembaga eksekutif yang menjalankan peraturan yang ditetapkan oleh

lembaga legislatif dengan mendapatkan delegasi kewenangan untuk mengatur lebih lanjut materi muatan produk legislatif yang dimaksud ke dalam peraturan pelaksanaan yang lebih rendah tingkatannya.¹²²

Berbicara terkait proses pembentukannya, peraturan daerah tunduk dan patuh pada kaidah-kaidah hukum sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Proses pembentukan peraturan daerah perlu memperhatikan dan mengakomodasi sejumlah asas terkait pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi:¹²³

- a. Kejelasan tujuan, yang bermakna bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, artinya bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum

¹²² King Faisal Sulaiman, *Op.Cit.* hlm.161

¹²³ Lihat Pasal 5 dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- g. Keterbukaan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain dalam proses pembentukannya, materi muatan peraturan daerah

juga harus mencerminkan asas-sas yang meliputi:¹²⁴

- a. Asas Pengayoman;
- b. Asas Kemanusiaan;
- c. Asas Kebangsaan;
- d. Asas Kekeluargaan;
- e. Asas Kenusantaraan;
- f. Asas Bhineka Tunggal Ika;
- g. Asas Keadilan;
- h. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan;
- i. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum; dan/atau
- j. Asas Keseimbangan, Kekeragaman, dan Keselarasan.

Asas hukum merupakan sesuatu yang sangat prinsipil karena mengandung muatan nilai-nilai filosofis yang mendalam sebagai sumber nilai-nilai yang terkandung dalam suatu norma hukum yang dibentuk. Tidak diperhatikannya asas hukum dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dapat menimbulkan dampak pada lemahnya kualitas suatu produk hukum yang dihasilkan. Dengan diperhatikannya asas hukum, maka akan membuat hukum atau peraturan itu hidup, tumbuh dan berkembang di masyarakat.

¹²⁴ Lihat Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Sebagai salah satu produk peraturan perundang-undangan, peraturan daerah memiliki materi muatan yang pada pokoknya mencerminkan: pertama, seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; kedua, harus mampu menampung kondisi khusus daerah atau potensi daerah (muatan lokal) dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; ketiga, merupakan bentuk peraturan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. dalam pembentukannya, materi muatan peraturan daerah harus tetap berpedoman kepada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembentukan peraturan daerah dilakukan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan serta pengundangan. Pembentukan peraturan daerah wajib dilakukan secara efektif dan efisien dimana masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam proses pembentukannya. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan peraturan daerah merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang dapat memuat mengenai ketentuan pidana, baik itu peraturan daerah provinsi maupun peraturan daerah kabupaten/kota.

Muatan atau materi peraturan daerah tertentu diwajibkan harus melalui mekanisme “*executive preview*” terlebih dahulu dikarenakan mempunyai tambahan persyaratan yang yang harus terpenuhi. Rancangan peraturan daerah

yang dimaksudkan ialah rancangan peraturan daerah tentang APBD, sebagaimana ketentuan yang terdapat pada Pasal 312 jo. Pasal 314 Undang-Undang 23 Tahun 2014, bahwa rancangan peraturan daerah harus memiliki kesesuaian dengan: ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; kepentingan umum; RKPD; KUA dan PPAS; serta RPJMD. Untuk rancangan peraturan daerah mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan APBD harus memiliki kesesuaian dengan peraturan daerah (baik provinsi maupun kabupaten/kota) tentang APBD dan/atau; peraturan daerah (baik provinsi maupun kabupaten/kota) tentang perubahan APBD; dan temuan laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK).

Kemandirian dalam mengurus rumah tangga daerah melalui desentralisasi kewenangan bukan berarti pemerintah daerah terlepas dari aspek pengawasan pusat terhadap produk hukum perda yang dibentuknya. Pembentukan dan pemberlakuan suatu peraturan daerah tetap harus berada dalam koridor sistem hukum nasional sebagaimana secara hierarkis telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sekalipun peraturan daerah merupakan payung hukum bagi dinamika penyelenggaraan otonomi daerah namun pemberlakuannya tidak boleh menyimpangi tujuan nasional bangsa Indonesia.¹²⁵

Dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah, Perda dan Perkada dapat dibatalkan apabila bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-

¹²⁵ King Faisal Sulaiman, *Op.cit.*, hlm. 157

undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Adapun, maksud dari bertentangan dengan kepentingan umum di sini, meliputi: (a) terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; (b) terganggunya akses terhadap pelayanan publik; (c) terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum; (d) terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau (e) diskriminasi terhadap suku, agama, dan kepercayaan, ras, antargolongan, dan gender.¹²⁶ Undang-undang Pemerintahan Daerah mengatur pula bahwa dalam hal Perda dan atau Perkada yang bertentangan dengan hal di atas dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri atau Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Walaupun kemudian hadirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 telah mengubah mekanisme pembatalan Perda. Adanya pengujian terhadap Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menghapuskan kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan (*executive review*) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sehingga, terhadap Perda Kabupaten/Kota yang dinilai bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tidak lagi dapat dilakukan executive review oleh Menteri Dalam Negeri.

Berdasar uraian di atas, dapat dipahami bahwa pemerintahan daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan yang terkait dengan urusan pemerintahannya, termasuk dalam hal ini mengenai perumahan dan

¹²⁶ Pasal 250 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

kawasan permukiman yang merupakan urusan pemerintahan konkuren wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Sehingga wajar ketika kemudian muncul peraturan tingkat daerah yang mengatur tentang perumahan dan kawasan permukiman, baik dalam bentuk peraturan daerah (perda) maupun peraturan kepala daerah (perkada).



BAB IV
PEMBANGUNAN PERUMAHAN BAGI MASYARAKAT
BERPENGHASILAN RENDAH MENURUT PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 64 TAHUN 2016

A. Deskripsi Pengaturan Perizinan pada Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016

Sebagaimana telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, kehadiran Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 merupakan bentuk penyederhanaan perizinan pembangunan perumahan MBR. Untuk kemudian dapat memahami terkait penyederhanaan yang dimaksudkan, penting rasanya mengetahui substansi pengaturan yang dilakukan dalam peraturan pemerintah tersebut. Pembangunan Perumahan MBR dilakukan terhadap luasan lahan 0,5 (nol koma lima) hektare sampai dengan 5 (lima) hektare dan berada dalam satu lokasi pembangunan rumah tapak.

Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 menjelaskan bahwa Pelaksanaan pembanguan dilakukan dalam 4 (empat) tahapan, yaitu:

- a. Persiapan;
- b. Prakonstruksi;
- c. Konstruksi; dan
- d. Pascakonstruksi.

Dalam tahap persiapan, badan hukum/pengembang yang akan melaksanakan pembangunan melakukan penyusunan proposal dengan memuat perencanaan dan perancangan rumah MBR; perencanaan dan perancangan prasarana, sarana, dan utilitas umum; perolehan tanah; dan pemenuhan perizinan.¹²⁷ Pemenuhan perizinan yang dimaksudkan meliputi: perizinan yang menyangkut pengesahan site plan; surat pernyataan kesanggupan pengelolaan dan pemantauan lingkungan; dan izin mendirikan bangunan beserta pengesahan rencana teknis.¹²⁸

Pasal 7 yang sudah mulai mengatur mengenai Prakonstruksi menjelaskan bahwa Proposal pembangunan perumahan MBR diajukan kepada Bupati/Walikota melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP). Dalam proposal tersebut, pengembang/badan hukum juga wajib melampirkan sertifikat tanah atau bukti kepemilikan tanah lainnya, dan bukti pembayaran pajak bumi dan bangunan tahun terakhir. Apabila yang disertakan bukti kepemilikan tanah lainnya, maka badan hukum harus melengkapi dengan pengajuan permohonan izin pemefaatan tanah. Selanjutnya PTSP akan memberikan persetujuan atas proposal paling lama 7 hari sejak permohonan diterima secara lengkap. Ketentuan Pasal 8 mengatur terkait efisiensi perizinan, yang mewajibkan bupati/walikota mendelegasikan kewenangan

¹²⁷ Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016

¹²⁸ Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016

pemberian perizinan dan nonperizinan pembangunan rumah MBR kepada PTSP.

Perihal pelepasan hak atas tanah yang akan digunakan, badan hukum/pengembang membuat akta pelepasan hak dari pemilik tanah dihadapan kepala kantor pertanahan, untuk kemudian mengajukan permohonan hak atas tanah baru kepada kepala kantor pertanahan. Proses pelepasan serta penerbitan hak atas tanah baru akan diselesaikan oleh kantor pertanahan paling lama 3 hari sejak permohonan diterima secara lengkap dan benar.¹²⁹ Selanjutnya ketentuan Pasal 10 mengatur terkait pengajuan pengesahan site plan dan pendaftaran surat pernyataan kesanggupan pengelolaan dan pemantauan lingkungan secara bersamaan, untuk kemudian diterbitkan tanda bukti pendaftaran surat pernyataan kesanggupan pengelolaan dan pemantauan lingkungan oleh PTSP paling lambat 1 hari sejak pengajuan diterima.

Setelah mendapatkan penerbitan hak atas tanah baru serta tanda bukti pendaftaran surat pernyataan kesanggupan pengelolaan dan pemantauan lingkungan, badan hukum melakukan pengajuan pengukuran bidang tanah yang akan diperuntukan pembangunan perumahan MBR kepada kantor pertanahan. Kantor pertanahan kemudian akan melakukan penyelesaian pengukuran bidang tanah paling lama 14 hari sejak permohonan diterima

¹²⁹ Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016

secara lengkap dan benar.¹³⁰ Badan hukum/pengembang lalu mengajukan permohonan penerbitan sertifikat induk hak guna bangunan kepada kantor pertanahan, yang kemudian akan diselesaikan penerbitannya oleh kantor pertanahan paling lama 3 hari dari diterimanya permohonan secara lengkap dan benar.

Ketentuan Pasal 14 memberikan pengaturan mengenai proses pengajuan permohonan izin mendirikan bangunan guna memulai pelaksanaan konstruksi, dengan melampirkan dokumen administratif dan dokumen rencana teknis rumah MBR, prasarana, sarana, dan utilitas umum. Dalam rangka penerbitan izin mendirikan bangunan (IMB), PTSP wajib meminta pertimbangan teknis dari instansi teknis. Penerbitan IMB dan pengesahan dokumen rencana teknis oleh PTSP, paling lama 7 hari sejak permohonan diajukan.

Memasuki tahap konstruksi, badan hukum/pengembang harus melaksanakan konstruksi perumahan MBR berdasarkan dokumen rencana teknis yang telah disetujui dan disahkan. Pelaksanaan konstruksi yang dilakukan meliputi:

- a. pemeriksaan dokumen pelaksanaan;
- b. persiapan lapangan;
- c. kegiatan konstruksi;
- d. pemeriksaan akhir pekerjaan konstruksi; dan

¹³⁰ Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016

e. penyerahan hasil akhir pekerjaan.¹³¹

Pasal 16 merupakan pengaturan bagi Pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan konstruksi pembangunan perumahan MBR berupa kegiatan manajemen konstruksi pembangunan. Yang dimaksud dengan manajemen konstruksi pembangunan ialah meliputi pengendalian biaya, mutu, dan waktu pembangunan perumahan MBR, dari tahap perencanaan teknis dan pelaksanaan konstruksi bangunan gedung, serta pemeriksaan kelaikan fungsi bangunan gedung.

Untuk pemanfaatan rumah MBR, Badan hukum/pengembang perlu mengajukan penerbitan sertifikat laik fungsi untuk seluruh atau sebagian rumah MBR, sesuai dengan hasil pemeriksaan kelaikan fungsi bangunan gedung kepada PTSP. PTSP akan menerbitkan sertifikat laik fungsi terhadap bangunan rumah MBR yang telah selesai dibangun dan telah memenuhi persyaratan kelaikan fungsi berdasarkan hasil pemeriksaan. PTSP akan menerbitkan sertifikat laik fungsi paling lama 3 hari sejak pengajuan disampaikan secara lengkap dan benar, dan nantinya sertifikat tersebut memiliki masa berlaku selama 20 tahun untuk rumah tinggal tunggal dan rumah tinggal deret.¹³²

Pada tahap pascakonstruksi, Pasal 18 mengatur terkait pengajuan penerbitan pajak bumi dan bangunan (PBB) atas pembangunan perumahan

¹³¹ Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016

¹³² Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016

MBR kepada satuan kerja perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pendapatan daerah, dengan melampirkan dokumen IMB. Satuan kerja tersebut kemudian akan menerbitkan PBB paling lama 1 hari sejak pengajuan diterima secara lengkap dan benar.

Kabupaten/Kota menetapkan besaran bea perolehan hak atas tanah dan bangunan rumah MBR berdasarkan nilai harga jual rumah. Proses penetapan besaran bea perolehan hak atas tanah dan bangunan rumah MBR tidak memerlukan validasi oleh kabupaten/kota. Pembayaran bea tersebut juga dibebaskan dari pengenaan pajak pertambahan nilai.¹³³ Dalam hal rumah MBR telah terjual, badan hukum/pengembang mengajukan pemecahan sertifikat hak guna bangunan dan peralihan hak kepada kantor pertanahan, sesuai ketentuan pasal 20. Pengajuan tersebut harus dilampiri dengan akta jual beli (AJB) dari pejabat pembuat akta tanah. Kantor pertanahan harus menyelesaikan penerbitan sertifikat yang dimaksudkan paling lama 4 hari sejak pengajuan diterima secara lengkap dan benar. Badan hukum/pengembang selanjutnya mengajukan kepada satuan kerja perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pendapatan daerah untuk pemecahan dokumen pajak bumi dan bangunan menjadi atas nama pembeli rumah MBR, dengan melampirkan dokumen pemecahan sertifikat dan dokumen PBB sebelumnya. Batasan waktu bagi penyelesaian

¹³³ Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016

pemecahan PBB atas nama pembeli paling lama 3 hari dari diterimanya pengajuan tersebut.¹³⁴

Ketentuan Pasal 24 mengatur terkait sanksi yang apabila persyaratan perizinan yang disampaikan oleh badan hukum telah terpenuhi namun PTSP tidak memberikan perizinan dalam waktu yang telah ditentukan, maka badan hukum/pengembang dapat menyampaikan kepada bupati/walikota guna penerbitan izin tersebut. Jika bupati/walikota juga tak kunjung menerbitkan izin, maka badan hukum/pengembang menyampaikan kepada gubernur untuk pemberian sanksi administratif sesuai ketentuan perundang-undangan. Ketika sanksi telah dijatuhkan dan perizinan tak juga diberikan oleh bupati/walikota, gubernur mengambil alih proses pemberian izin yang dimintakan.

Dalam hal persyaratan perizinan yang kemudian disampaikan kepada gubernur telah terpenuhi tetapi perizinan tetap tidak diberikan dalam jangka waktu yang telah ditentukan, badan hukum/pengembang dapat menyampaikan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pemerintahan dalam negeri guna pemberian sanksi administratif. Ketika sanksi telah dikenakan tetapi gubernur tetap tidak menerbitkan izin, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pemerintahan dalam negeri mengambil alih untuk kemudian memberikan izin. Sementara dalam hal persyaratan yang berkaitan dengan pertanahan telah disampaikan dan telah dipenuhi oleh badan hukum/pengembang kepada kantor pertanahan, akan

¹³⁴ Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016

tetapi perizinan dan nonperizinan tak kunjung diberikan sampai batas waktu yang telah ditentukan, maka badan hukum dapat menyampaikan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pertanian untuk menerbitkan izin dan pemberian sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pengaturan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 di atas, dapat diketahui garis besar penyederhanaan aturan yang dilakukan pemerintah sebagai berikut:

1. Perizinan yang dihilangkan antara lain: izin lokasi dengan waktu 60 hari kerja, persetujuan gambar master plan dengan waktu 7 hari kerja, rekomendasi peil banjir dengan waktu 30-60 hari kerja, persetujuan dan pengesahan gambar site plan dengan waktu 5-7 hari kerja dan Analisa Dampak Lingkungan Lalu Lintas (Andal Lalin) dengan waktu 30 hari kerja.
2. Perizinan yang digabungkan, meliputi: (1) Proposal Pengembang (dengan dilampirkan Sertifikat tanah, bukti bayar PBB (tahun terakhir) dengan Surat Pernyataan Tidak Sengketa (dilampirkan dengan peta rincikan tanah/blok plan desa) jika tanah belum bersertifikat; (2) Ijin Pemanfaatan Tanah (IPT)/ Ijin Pemanfaatan Ruang (IPR) digabung dengan tahap pengecekan kesesuaian RUTR/RDTR wilayah (KRK) dan Pertimbangan Teknis Penatagunaan Tanah/Advise Planning, Pengesahan site plan diproses bersamaan dengan izin lingkungan yang

mencakup: SPPL atau Surat Pernyataan Pengelolaan Lingkungan (sampai dengan luas lahan 5 Ha); serta (3) Pengesahan site plan diproses bersamaan dengan izin lingkungan yang mencakup SPPL (luas < 5 ha), rekomendasi damkar, dan retribusi penyediaan lahan pemakaman atau menyediakan pemakaman.

3. Perizinan yang dipercepat, antara lain: (1) Surat Pelepasan Hak (SPH) Atas Tanah dari Pemilik Tanah kepada pihak developer (dari 15 hari menjadi 3 hari kerja); (2) Pengukuran dan pembuatan peta bidang tanah (dari 90 hari menjadi 14 hari kerja); (3) Penerbitan IMB Induk dan pemecahan IMB (dari 30 hari menjadi 3 hari kerja); (4) Evaluasi dan Penerbitan SK tentang Penetapan Hak Atas Tanah (dari 213 hari kerja menjadi 3 hari kerja); (5) Pemecahan sertifikat a/n pengembang (dari 120 hari menjadi 5 hari kerja); dan (6) Pemecahan PBB atas nama konsumen (dari 30 hari menjadi 3 hari kerja).

Melihat ketentuan pengaturan pada peraturan pemerintah di atas, dapat dipahami bahwa penyederhanaan izin yang dilakukan pemerintah memiliki 3 pokok utama bentuk penyederhanaan, yaitu: penghapusan perizinan, penggabungan perizinan, serta percepatan proses waktu penyelesaian perizinan dan rekomendasi yang diperlukan oleh pengembang untuk membangun rumah MBR. Selain itu terdapat pula penggabungan beberapa perizinan atau bahkan menghilangkan berbagai perizinan yang tidak relevan dan tidak diperlukan dalam rangka pembangunan Perumahan MBR.

B. Urgensi Yang Melatarbelakangi Hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016

Pemenuhan terhadap hak warga negara/masyarakat akan selalu menjadi hal yang mutlak untuk dilaksanakan oleh sebuah negara modern. Terlebih pemenuhan yang berkaitan dengan kebutuhan dasar hidup masyarakat. Negara dituntut hadir dalam pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Kebutuhan dasar hidup manusia dalam aspek sosial ekonomi menjadi hal mendasar untuk melihat tingkat kesejahteraan sosial. Untuk itu, negara perlu untuk memperhatikan segala hal yang berkaitan dengan aspek tersebut, seperti keamanan, kesehatan, kesejahteraan, pendidikan dan pelatihan, serta perumahan.

Kebutuhan akan tempat tinggal/rumah menjadi salah satu hal yang mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah guna memenuhi hak dasar hidup masyarakat. Terlebih ditengah pesatnya pertumbuhan demografi penduduk Indonesia yang berbanding terbalik dengan ketersediaan lahan hunian. Berdasarkan data Pemerintah, masih ada 11,8 juta rumah tangga yang belum memiliki tempat tinggal dan ada 3,1 juta rumah tangga yang memiliki hunian lebih dari satu unit.¹³⁵ Hal tersebut dipertegas oleh data Badan Pusat Statistik pada tahun 2015 yang menyatakan masih ada 17,3% atau sekitar 11,8

¹³⁵ www.liputan6.com/bisnis/read/2664479/jokowi-akui-banyak-masalah-buat-jalankan-paket-kebijakan-xiii diakses pada 18 juli 2018

juta rumah tangga yang tinggal di hunian non milik (sewa, kontrak, numpang, rumah dinas atau tidak memiliki rumah sama sekali).¹³⁶

Berkenaan dengan negara hukum kesejahteraan, negara wajib untuk memenuhi kebutuhan dasar akan rumah dalam kaitannya perlindungan atas hak asasi manusia (HAM) dari setiap warga negara. Menurut Stahl, salah satu unsur dari negara hukum ialah adanya perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM).¹³⁷ Konstitusi sejatinya telah menjamin hak warga negara untuk bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat melalui ketentuan Pasal 28H ayat (1). Pasal tersebut merupakan salah satu cerminan Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) yang melakukan pemenuhan hak dasar warga negara yang berkaitan dengan perumahan. Ketentuan mengenai hal ini, sejalan dengan pendapat Jürgen Habermas yang mengatakan bahwa jaminan kesejahteraan seluruh rakyat merupakan hal pokok bagi negara modern.¹³⁸

Sebagaimana dipahami, rumah/tempat tinggal merupakan salah satu indikator yang digunakan untuk melihat taraf kesejahteraan sosial masyarakat. Semakin baik tempat tinggal maka semakin baik pula taraf kesejahteraan hidup seseorang. Guna pemenuhan hunian yang layak bagi masyarakat,

¹³⁶ www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/narasi-tunggal-rumah-murah-untuk-rakyat, diakses pada 18 juli 2018

¹³⁷ Miriam Budiardjo, "Dasar-dasar ilmu politik", dalam Ridwan HR, *Hukum administrasi negara*, Rajawali pers, Jakarta, 2011, hlm. 3

¹³⁸ <http://repository.unpas.ac.id/14223/5/7%20BAB%20II.pdf> diakses pada 9 November 2021

pemerintah melakukan pengaturan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Undang-undang tersebut hadir dalam rangka mewujudkan pemenuhan hak setiap warga Negara atas tempat tinggal yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur serta menjamin kepastian bermukim.

Konsekuensi logis dari kehadiran undang-undang dalam tatanan hukum negara akan diikuti dengan munculnya peraturan-peraturan pelaksana agar dapat dilaksanakan ketentuan undang-undang. Salah satu peraturan pelaksana yang hadir sebagai perwujudan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, ialah Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Peraturan pemerintah ini hadir sebagai upaya memberikan kemudahan perizinan bagi pembangunan perumahan MBR

Berdasarkan hierarki norma hukum, peraturan pemerintah masuk ke dalam kelompok norma hukum yang berada di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang. Biasa dikenal pula sebagai *Verordnung & Autonome Satzung*. Sebagaimana dipahami, peraturan pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan membentuk peraturan perundang-

undangan yang diberikan oleh undang-undang dasar (*Grondwet*) atau undang-undang kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan bersifat melekat dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri selama diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.¹³⁹ Jika melihat dari sumber kewenangan ini, Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah merupakan atribusi dari ketentuan konstitusi Pasal 5 ayat (2).

Hadirnya peraturan pemerintah ini sebenarnya dapat juga dikatakan sebagai delegasi kewenangan. Sebab terdapat ketentuan Pasal 55 ayat (6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang mengamanatkan untuk dibentuknya peraturan pemerintah mengenai kemudahan dan/atau bantuan pembangunan dan perolehan rumah bagi MBR. Walaupun memang terdapat perbedaan judul/penamaan dengan peraturan pemerintah ini, akan tetapi ada kesamaan substansi pengaturan yang ingin dicapai.

Meskipun pada akhirnya ketentuan tersebut harus mengalami perubahan dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Perubahan ketentuan pada Pasal 55 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 dilakukan secara menyeluruh yang kemudian mengubah isi dari pasal tersebut. Termasuk pengamanatan mengenai penunjukkan dan pembentukan lembaga, kemudahan, dan/ atau bantuan pembangunan dan

¹³⁹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm.55

perolehan rumah MBR selanjutnya diatur dalam Peraturan Presiden. Akan tetapi, keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 tidak terganggu dengan perubahan tersebut. Sebab dari awal peraturan pemerintah tersebut lahir dari sebuah atribusi kewenangan Pasal 5 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Sebagaimana diketahui, delegasi kewenangan merupakan pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan dibawahnya. baik pelimpahan itu disampaikan dengan tegas maupun tidak. Dan juga kewenangan ini bersifat sementara, dalam arti kewenangan delegasi dapat dilakukan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.¹⁴⁰ Kekhawatiran mengenai keberlakuan pelimpahan kewenangan yang bersifat sementara sepertinya menjadi hal yang ingin dihindari oleh pembuat peraturan pemerintah nomor 64 tahun 2016. Pada akhirnya, Peraturan Pemerintah tersebut merupakan peraturan pelaksana berdasar atribusi kewenangan.

Perwujudan keseriusan negara (dalam hal ini pemerintah) untuk melakukan pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia terkait perumahan, juga terlihat dari hadirnya Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015. Yang di dalamnya termuat sembilan agenda prioritas (Nawacita), meliputi:¹⁴¹

¹⁴⁰ *Ibid.* hlm.56

¹⁴¹ Lihat Buku I RPJMN 2015-2019, hlm. 79-80

1. Mengahdirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga negara.
2. Membuat pemerintah selalu hadir dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya.
3. Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan.
4. Memperkuat kehadiran negara dalam melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya.
5. Meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat Indonesia.
6. Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar Internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya.
7. Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik.
8. Melakukan revolusi karakter bangsa.
9. Memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.

Mengacu kepada sembilan agenda tersebut kemudian didapati arah kebijakan umum dari pembangunan nasional 2015-2019, yang salah satunya ialah mempercepat pembangunan infrastruktur untuk pertumbuhan dan pemerataan.¹⁴² Pembangunan infrastruktur diarahkan untuk memperkuat konektivitas nasional untuk mencapai keseimbangan pembangunan, mempercepat penyediaan infrastruktur perumahan dan kawasan permukiman (air minum dan sanitasi) serta infrastuktur kelistrikan, menjamin ketahanan air, pangan dan energi untuk mendukung ketahanan nasional. Guna tercapainya butir kedua dan butir kelima dari Nawacita tersebut, pemerintah kemudian mencanangkan Program Nasional Pembangunan 1 (satu) Juta Rumah melalui pembangunan perumahan untuk MBR.

¹⁴² Lihat Buku I RPJMN 2015-2019, hlm. 89

Bahkan pemerintah menunjukkan keseriusan terkait pemenuhan kebutuhan hunian bagi masyarakat berpenghasilan rendah dengan hadirnya Badan Percepatan Penyelenggaraan Perumahan (BP3). Badan tersebut dibentuk oleh presiden melalui Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2021 tentang Badan Percepatan Penyelenggaraan Perumahan. Ketentuan pembentukan BP3 merupakan amanat dari Pasal 117B Ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pembentukan BP3 bertujuan untuk mempercepat penyediaan rumah umum dan menjamin bahwa rumah umum hanya dimiliki dan dihuni oleh MBR.

C. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 sebagai Bentuk Deregulasi Perizinan

Banyak kalangan memahami munculnya peraturan pemerintah tersebut sebagai suatu proses deregulasi dari aturan-aturan yang ada, baik aturan tingkat pusat ataupun aturan yang domainnya ada di tingkat daerah. Bagir Manan mengamati, banyak peraturan yang dikeluarkan tidak relevan dengan kebutuhan, peraturan muncul karena diskresi. Menurutnya, persoalan hukum dikarenakan *over regulated*, *irrelevant*, disharmoni, dan tidak berkualitas.¹⁴³ Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 Tentang Pembangunan Perumahan MBR memunculkan singgungan dengan perizinan

¹⁴³ www.kemenkumham.go.id/berita/deregulasi-untuk-pembangunan-ekonomi-yang-lebih-baik diakses pada 18 November 2020

perumahan yang selama ini telah ada di daerah. Hadirnya Peraturan Pemerintah tersebut kemudian mendapat respon dari Menteri Dalam Negeri dengan menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 55 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Perizinan Dan Nonperizinan Pembangunan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Di Daerah. Pasal 10 Peraturan Menteri tersebut menyatakan bahwa daerah membentuk Peraturan Kepala Daerah dalam rangka kemudahan pelaksanaan Perizinan dan Nonperizinan pembangunan Perumahan bagi MBR.

Berdasar penelusuran, sampai dengan tahun 2019, Pemerintah Daerah yang teridentifikasi telah menerbitkan Perkada tentang kemudahan perizinan pembangunan perumahan MBR, yaitu sebanyak 4 (empat) Kabupaten/Kota yaitu Kota Prabumulih, Kabupaten Muara Enim, Kabupaten Sleman, dan Kota Pontianak. Kemudian sebanyak 3 (tiga) Provinsi telah menerbitkan SE Gubernur perihal Percepatan Pembangunan Perumahan MBR yaitu Provinsi Sulawesi Selatan, Provinsi Sumatera Utara dan Provinsi Sumatera Selatan.¹⁴⁴ Salah satu tindak lanjut yang dilakukan daerah atas Paket Kebijakan Ekonomi Jilid XIII dan amanat Permendagri Nomor 55 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Perizinan dan Non Perizinan Pembangunan Perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Daerah, ialah dengan dikeluarkannya Surat Edaran No 056/Se/Perkim/2019 tentang Kemudahan Perizinan

¹⁴⁴ Mendra Wijaya dan Handrisal, Kebijakan Penyelenggaraan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Kabupaten Lahat Provinsi Sumatera Selatan, *KEMUDI: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 6, Agustus 2021, hlm. 45

Pembangunan Rumah Bersubsidi bagi Masyarakat di Sumatera Selatan oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan. Adapun arahan gubernur dalam surat edaran tersebut adalah:

- a. Melakukan penyederhanaan dan penurunan biaya perizinan pembangunan perumahan MBR sesuai Permendagri Nomor 55 Tahun 2017 dalam rangka mencapai target pembangunan satu juta rumah dan meningkatkan akses masyarakat mendapat rumah, percepatan perizinan pembangunan rumah tapak bagi MBR dengan luasan kurang dari lima hektar, dan mendorong iklim berusaha bagi badan hukum dalam rangka pemenuhan kebutuhan perumahan bagi MBR.
- b. Melaksanakan penyederhanaan perizinan dari 33 izin dan tahapan menjadi 11 izin dan rekomendasi.
- c. Pengurangan waktu perizinan, penggabungan proses perizinan dan percepatan penyelesaian perizinan.
- d. Memberikan pengurangan BPHTB dan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan bagi MBR
- e. Tahapan pelaksanaan pembangunan MBR, yaitu: persiapan; prakonstruksi; konstruksi; dan pascakonstruksi.
- f. Melaksanakan pembinaan dan pengawasan pembangunan perumahan MBR sesuai amanat UU.

- g. Melaksanakan pembagian urusan kewenangan dan mengalokasikan anggaran dari APBD pada perangkat daerah Bidang PKP terutama penyelenggaraan PSU.
- h. Menerbitkan Peraturan Bupati/Walikota tentang IMB khusus rumah bersubsidi bagi MBR.
- i. Menyampaikan laporan berkala setiap enam bulan.
- j. Penyediaan basis data PKP dan pembentukan Pokja PKP.
- k. Membentuk Tim Koordinasi Percepatan Pembangunan Rumah Bersubsidi bagi MBR yang diketuai Sekda.

Selain Provinsi Sumatera Selatan, Kabupaten Sleman merupakan salah satu daerah yang telah menindaklanjuti amanat dari PP Nomor 64 Tahun 2016 dan Permendagri 55 Tahun 2017 dengan menerbitkan Peraturan Bupati Sleman Nomor 19 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Bahkan peraturan tersebut telah mengalami perubahan dengan hadirnya Peraturan Bupati Sleman Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Sleman Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Ketentuan Pasal 16 Peraturan Bupati Sleman memberikan jenis bentuk kemudahan perizinan yang diberikan, yaitu berupa penyederhanaan perizinan, penggabungan proses perizinan serta percepatan waktu penyelesaian perizinan. Jenis bentuk perizinan yang disederhanakan ialah: Izin Prinsip; Perolehan tanah; Surat Pernyataan Pengelolaan

Lingkungan; Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan; Pemecahan Bidang tanah; dan/atau Izin Mendirikan Bangunan.

Sebelumnya dalam melakukan pengembangan perumahan diharuskan untuk memenuhi persyaratan yang telah diatur dalam Peraturan Bupati Sleman Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pengembangan Perumahan, berupa:

- a. izin pemanfaatan tanah atau izin lokasi;
- b. perolehan tanah;
- c. penyusunan dokumen lingkungan;
- d. pengesyahan site plan;
- e. pemecahan sertifikat.
- f. izin mendirikan bangunan.¹⁴⁵

Walaupun aturan tersebut kini telah dicabut dengan hadirnya Peraturan Bupati Sleman Nomor 43 Tahun 2017 tentang Pengembangan Perumahan.

Meskipun baru terdapat beberapa daerah yang telah melakukan tindak lanjut atas hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 tentang Pembangunan Perumahan MBR, namun terlihat bahwa peraturan tersebut telah membawa dampak bagi perizinan perumahan yang ada di daerah terkhusus yang berkaitan dengan masyarakat berpenghasilan rendah. Lantas apakah tindakan pemerintah dalam hal ini telah tepat dengan pertimbangan otonomi daerah yang juga dianut oleh negara ini.

Mencermati sistem norma hukum yang berlaku di Indonesia, apabila dilihat dengan teori yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky, diketahui bahwa peraturan pemerintah merupakan kelompok norma hukum *Verordnung* &

¹⁴⁵ Pasal 12 Peraturan Bupati Sleman Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pengembangan Perumahan

Autonome Satzung.¹⁴⁶ Hal tersebut dipertegas oleh Jimly Asshidiqqie yang mengungkapkan bahwa secara hierarkis mulai dari peraturan pemerintah hingga keputusan Bupati/Walikota merupakan *Verordnung & Autonome Satzung*.¹⁴⁷ Dengan kata lain, Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 tentang Pembangunan Perumahan MBR merupakan peraturan pelaksana yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang. Kedudukan peraturan pemerintah ini sebagai peraturan pelaksana berangkat dari sebuah atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh undang-undang dasar (*Grondwet*)/konstitusi Pasal 5 ayat (2). Kewenangan bersifat melekat dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri selama diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.¹⁴⁸ Selain ketentuan pada konstitusi, terdapat peraturan perundang-undangan lain yang dijadikan sumber kewenangan dari Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 seperti, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman; dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁴⁶ Maria Farida, *Op.cit.* hlm.56

¹⁴⁷ Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta; Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI,2006), hlm. 171.

¹⁴⁸ Maria Farida Indrati, *Op.cit.*, hlm.55

Ditinjau dalam perspektif pengawasan terhadap produk hukum, penghapusan, penggabungan serta percepatan proses perizinan yang dilakukan pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 bisa dikategorikan sebagai *administrative review* melalui pengawasan represif. Sebab eksistensi peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah terkait perizinan dalam membangun perumahan MBR, secara tidak langsung menjadi terganggu dengan hadirnya peraturan tersebut. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 menghadirkan kondisi dimana peraturan daerah yang terkait perizinan perumahan dapat ditangguhkan dengan kondisi tertentu. Kondisi tertentu yang dimaksudkan ialah pembangunan perumahan MBR yang dilakukan pada luasan lahan 0,5 hektare sampai dengan 5 hektare.

Sebagaimana dipahami, pengawasan represif dilakukan dalam bentuk pembatalan maupun penangguhan (*schorsing*) terhadap produk-produk hukum daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁴⁹ Ridwan menjelaskan, terdapat alasan pembenar dari suatu penundaan dan pembatalan peraturan perundang-undangan yang dilakukan pemerintah jika dilacak dari karakteristik penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan, yaitu :¹⁵⁰

1. Wewenang penyelenggaraan pemerintahan daerah muncul dari prinsip pemencaran wewenang pemerintahan, artinya dalam negara kesatuan pada dasarnya penyelenggaraan semua tugas-tugas pemerintahan

¹⁴⁹ Ni'matul Huda & Nazriyah, "Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan", Nusa Media, Cetakan Pertama, 2011, hlm. 176

¹⁵⁰ *Ibid*, hlm. 179

negara menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, namun untuk kepentingan efisiensi, efektifitas, dan tuntutan demokratisasi, tugas-tugas tersebut sebagian diserahkan pada satuan-satuan pemerintahan daerah, dan tanggung jawab secara keseluruhan tetap berada pada pemerintah pusat;

2. Pembuatan peraturan perundang-undangan tingkat daerah hanya berkenaan dengan fungsi pemerintahan atau urusan rumah tangga daerah. Satuan pemerintah daerah tidak diperkenankan membuat aturan di luar ruang lingkup kewenangannya ataupun aturan yang bersifat kenegaraan;
3. Kedudukan hukum daerah adalah sub sistem dari negara kesatuan. Sebagai sub sistem tugas-tugas dan kewenangan satuan pemerintahan daerah tidak dapat terlepas dari sistem dan kebijakan pemerintah dan negara;
4. Pengawasan dimaksudkan untuk koordinasi dan integrasi tugas-tugas dan kebijaksanaan pemerintahan secara keseluruhan.

Berdasar ungkapan di atas, langkah penundaan pemberlakuan peraturan daerah mengenai pembangunan perumahan oleh pemerintah dilakukan guna efektifitas pembangunan perumahan MBR dalam kaitannya tanggung jawab menyeluruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara. Dengan kata lain, penangguhan perizinan yang tidak bersifat menyeluruh dalam peraturan daerah oleh hadirnya peraturan pemerintah ini dapat dibenarkan.

Selain pengawasan represif, Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 juga memiliki unsur yang identik dengan pengawasan umum. Pengawasan umum yang dimaksud ialah yaitu pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap Daerah yang berdasarkan program-program yang sudah direncanakan oleh Pemerintahan Pusat melalui rencana strategi

nasional.¹⁵¹ Pengawasan umum dilakukan agar Pemerintah Pusat dapat memperoleh target secara nasional terhadap pencapaian program nasional dalam hal ini melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Sebagaimana diketahui, salah satu faktor yang melatarbelakangi lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 ialah adanya sembilan agenda prioritas (Nawacita) yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019. Peraturan pemerintah ini memiliki keterkaitan dengan pemenuhan butir kedua dan butir kelima dari Nawacita. Meskipun memiliki semangat dari pengawasan umum, tetapi sejatinya bentuk pengawasan ini sudah lama ditinggalkan.

Melihat dari aspek pemerintahan daerah, pada dasarnya dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah).¹⁵² Namun tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi. Untuk menilai derajat kemandirian otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah otonom dapat diukur dengan 4 ciri, yaitu : mempunyai aparatur pemerintah sendiri; mempunyai urusan/wewenang tertentu; mempunyai wewenang mengelola

¹⁵¹ Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, 1983, Jakarta, hlm. 76.

¹⁵² Fahmi Amrusyi, "Otonomi dalam Negara Kesatuan", dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009., hlm. 28

sumber keuangan sendiri; dan mempunyai wewenang membuat kebijaksanaan/perbuatan sendiri.¹⁵³

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memisahkan secara tegas terkait hal yang menjadi domain kewenangan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Urusan pemerintahan terdiri atas 3 (tiga) hal, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang kewenangannya sepenuhnya berada pada pemerintah pusat. Sementara urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang masih dibagi kewenangannya antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota.¹⁵⁴ Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah adalah urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib yang dimaksudkan terdiri dari urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara jelas menempatkan “perumahan rakyat dan kawasan permukiman” sebagai urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Dengan demikian perumahan dan kawasan permukiman

¹⁵³ Muchsan, dalam M. Arief Nasution, dkk, *Demokrasi dan Problema Otonomi Daerah*, Mandar Madju, Bandung, 2000, hlm. 79

¹⁵⁴ Lihat Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

termasuk sebagai urusan pemerintahan wajib yang mana merupakan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar bagi pelaksanaan otonomi daerah.

Berbicara terkait peraturan daerah, hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 telah mereduksi keberlakuan dari peraturan tingkat daerah yang memiliki keterkaitan dengan Perumahan dan Kawasan Permukiman. Padahal pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah atau peraturan lain dalam kaitannya dengan otonomi serta tugas pembantuan.¹⁵⁵ Terkait kewenangan tersebut dipertegas melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pasal 236 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembentukan sebuah peraturan daerah melalui proses legislasi yang tidak mudah sebelum nantinya disetujui oleh DPRD bersama dengan kepala daerah. Dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan kemudian diundangkan. Artinya peraturan daerah merupakan produk legislatif (*legislative acts*). Akan tetapi peraturan pemerintah ini seolah-olah mengesampingkan proses legislasi daerah yang harus dipenuhi dalam

¹⁵⁵ Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945

pembentukan peraturan daerah yang berkaitan dengan perizinan pembangunan perumahan.

Bagir Manan menegaskan bahwa terdapat beberapa prinsip mendasar yang perlu diperhatikan dalam sistem jenjang norma hukum yang berlaku di Indonesia, yaitu:¹⁵⁶

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut.

Berfokus kepada prinsip keempat, bahwa peraturan perundang-undangan dapat dicabut, diganti, dan diubah oleh peraturan yang lebih tinggi atau paling tidak sederajat. Guna memahami prinsip tersebut, perlu dicermati ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Pasal 7 ayat (1) mengatur bahwa jenis peraturan perundang-undangan terdiri atas:

¹⁵⁶ Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, dalam King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945*, Disertasi, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2016, hlm. 19-20

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan kata lain, kekuatan hukum peraturan pemerintah memang lebih tinggi daripada peraturan daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Sehingga pencabutan, penggantian, serta perubahan yang dilakukan oleh peraturan pemerintah bisa dilakukan dengan melihat sistem jenjang norma yang berlaku di Indonesia. Akan tetapi, yang terjadi pada permasalahan ini ialah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi melakukan penangguhan (bukan pencabutan/pembatalan) terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya. Untuk itu, perlu adanya kejelasan terkait bentuk tindakan dari pencabutan, penggantian, pengubahan, serta penangguhan dalam konteks peraturan perundang-undangan.

Sekalipun ketentuan dalam peraturan daerah terkait dengan urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah, tetapi tidak berarti dalam pembentukannya daerah dapat menyusun secara bebas muatan suatu perda. Implisitnya, kemandirian dalam mengurus rumah tangga daerah melalui

desentralisasi kewenangan bukan berarti pemerintah daerah terlepas dari aspek pengawasan pusat terkait produk hukum peraturan daerah yang dibentuknya. Sekalipun perda merupakan payung hukum bagi dinamika penyelenggaraan otonomi daerah namun pemberlakuannya tidak boleh menyimpangi tujuan nasional bangsa Indonesia.¹⁵⁷



¹⁵⁷ King Faisal Sulaiman, *Op.cit.*, hlm. 157

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Guna menjawab rumusan masalah sebagaimana yang telah dirumuskan pada pendahuluan, maka penulis berkesimpulan sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 Tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) hadir sebagai peraturan otonom yang berdasar pada atribusi kewenangan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, serta sebagai upaya pemerintah dalam melakukan pemenuhan kebutuhan dasar warga negara terkhusus bagi masyarakat berpenghasilan rendah terkait perumahan/hunian, sebagaimana amanat Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hadirnya peraturan pemerintah ini juga merupakan perwujudan keseriusan pemerintah dalam memenuhi sembilan agenda prioritas (Nawacita) yang berkaitan dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya serta meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat Indonesia.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 Tentang Pembangunan Perumahan MBR telah mempengaruhi eksistensi peraturan daerah yang berkaitan dengan perizinan pembangunan perumahan dengan

mereduksi keberlakuan ketentuan perizinan bagi pembangunan perumahan MBR yang dilakukan pada luasan lahan 0,5 hektare sampai dengan 5 hektare. Ketentuan perizinan pembangunan perumahan merupakan urusan pemerintahan yang menjadi domain dari pemerintah daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dengan kata lain, pemerintah telah melakukan *executive review/administrative review* melalui pengawasan represif dengan hadirnya peraturan pemerintah ini yang menunda keberlakuan sejumlah perizinan pembangunan perumahan untuk kondisi tertentu.

B. Saran

1. Penyederhanaan terhadap regulasi sah saja untuk dilakukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya. Akan tetapi dalam pelaksanaannya tetap harus memperhatikan peraturan perundang-undangan yang terkait, agar tidak memunculkan kesan melampaui kewenangan.
2. Perlu adanya penjabaran lebih lanjut mengenai tindakan pemerintah yang terkait pembatalan, pencabutan, penggantian atau perubahan, dan penundaan peraturan perundang-undangan. Terlebih ketika penundaan yang dilakukan terhadap sebuah peraturan tidak secara penuh, atau dalam kondisi tertentu. Hal tersebut dirasa perlu demi terciptanya sebuah kepastian hukum ditengah masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshidiqqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Tata Negara*. Cetakan II. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

_____. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

_____. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

_____. *Perihal Undang-Undang*. Cetakan I. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

_____, dan M. Ali Safaat. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Huda, Ni'matul. *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, 2007.

_____. *Perkembangan Hukum Tata Negara dan Perdebatan Gagasan Penyempurnaan*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.

_____. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2009.

_____. *Otonomi Daerah*. Cetakan II. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

- _____. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press, 2007.
- _____. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: Rajawali Press, 2008.
- _____, dan Nazriyah. *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Cetakan Pertama. Nusa Media, 2011.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Isdiyanto, Ilham Yuli. *Rekonstruksi Hukum & Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2017.
- Juanda. *HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung: Alumni, 2004.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Cetakan VII. Bandung: Nusamedia, 2011.
- Librayanto, Romi. *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Makassar: PuKAP, 2008.
- Manan, Bagir. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.

- Marbun, S.F. dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001
- Munir, Sirojul. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- Nasution, M. Arief, dkk. *Demokrasi dan Problema Otonomi Daerah*. Bandung: Mandar Madju, 2000.
- Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali pers, 2011.
- Sapoetra, G. Karta. *Debirokratisasi dan Deregulasi*. Jakarta: Rineka Cipta, 1989
- Soejito, Irawan. *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*. Jakarta: Bina Aksara, 1983.
- Strong, C.F. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*. Bandung: Nusa Media, 2010.
- Triwulan, Titik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945*. Cetakan ketiga. Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum, Konsep dan Metode*. Cetakan Pertama. Malang: Setara Press, 2013.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 Tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).

Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015

Jurnal dan Karya Ilmiah

Djauhari, “Kajian Teori Welfare State Dalam Perspektif Barat Dan Islam”, *Jurnal Hukum*, Vol.XVI (Maret 2006)

- Hadiyono, V. "Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State Dan Tantangannya", *Jurnal Hukum Politik Dan Kekuasaan*, Vol. 1 (Agustus 2020)
- Harseno, R.M. "Kebijakan Deregulasi dan Debirokratisasi Regulasi Ekonomi Kemaritiman sebagai Katalisator Nawacita Indonesia Poros Maritim Dunia," *Gema Keadilan*, vol. 4, no. 1, Oct. 2017
- Hayati, Tri. "Paket Deregulasi Pasar Modal Tahun 1988: Suatu Tinjauan terhadap Peran dan Penyempurnaannya", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* No. 4 Tahun XXIII (Agustus 1993)
- Nelly, "Tinjauan Hukum Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Pembangunan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah", *Tesis* di Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin, 2017.
- Punkai, Dea Fanawa, "Pengawasan Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung Terhadap Program Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan", *Skripsi* di Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2018.
- Sholikin, M Nur dkk, "Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda Oleh Pemerintah Dan Mahkamah Agung", *Pusat Kajian Hukum Dan Kebijakan Indonesia*, 2011.

Sulaiman, King Faisal, “Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945”, *Disertasi* di Fakultas Hukum UII, 2016.

Sulistyo, Yuri Antikowati, dan Rosita Indrayati, “Pengawasan Pemerintah Terhadap Produk Hukum Daerah (Peraturan Daerah) Melalui Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah”, *e-JOURNAL LENTERA HUKUM*, (April 2014)

Zarkasi, A. “Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah”, *Jurnal Ilmu Hukum Jambi*, Vol.2 (2011)

Data Elektronik

www.liputan6.com/bisnis/read/2664479/jokowi-akui-banyak-masalah-buat-jalankan-paket-kebijakan-xiii diakses pada 18 juli 2018

www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/narasi-tunggal-rumah-murah-untuk-rakyat, diakses pada 18 juli 2018

<http://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/> diakses pada 10 Januari 2019

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58e61b84aadce/putusan-mk-berdampak-pada-program-deregulasi-sektor-investasi> diakses pada 12 Januari 2019

<https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/10960/05.2%20bab%202.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

diakses pada 9 November 2021

<http://repository.unpas.ac.id/14223/5/7%20BAB%20II.pdf>

diakses pada 9 November 2021

<http://repository.unissula.ac.id/15619/5/babI.pdf>

diakses pada 9 November 2021

www.kemenkumham.go.id/berita/deregulasi-untuk-pembangunan-ekonomi-yang-lebih-baik

diakses pada 18 November 2020

