



Kampus  
Merdeka  
INDONESIA JAYA



# NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
TENTANG PENCEGAHAN DAN  
PENINGKATAN KUALITAS PERUMAHAN  
KUMUH DAN PERMUKIMAN KUMUH



Fakultas Hukum  
Universitas Singaperbangsa  
Karawang

**2024**

## **Kata Pengantar**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh merupakan upaya ilmiah yang berusaha menghadirkan argumentasi dan justifikasi akademis terhadap urgensi pengaturan tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh berdasarkan hukum, realita sosial, ekonomi, budaya dan politik. Disamping itu, dengan adanya naskah akademik diharapkan tidak terjadi tumpang tindih pengaturan, inkonsistensi ataupun disharmonisasi dengan peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal.

Terselesaikannya naskah ini merupakan keberhasilan berbagai pihak yang terlibat baik secara langsung ataupun tidak dengan memberikan berbagai masukan, saran dan kritik serta data yang dibutuhkan, terutama bagian kesekretariatan daerah serta satuan kerja di lingkungan pemerintah Kabupaten Karawang. Karenanya, menjadi etika ilmiah untuk memberikan apresiasi dan ungkapan terima kasih tidak terhingga kepada semua pihak tersebut, termasuk setiap individu yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

*The last but not least*, pada tempatnya pula puji syukur kepada Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa atas kesempatan terselesaikannya naskah ini. Harapannya, disamping menjadi dasar hukum yang memberikan kepastian, keadilan dan kemanfaatan dalam pelaksanaan tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh di Kabupaten Karawang, mudah-mudahan kelak dicatat sebagai amal ibadah sebagai karya kemanusiaan bernilai ibadah. Semoga!

Karawang, April 2024  
Tim Perumus.

## **Daftar Isi**

Kata Pengantar		
Daftar Isi		
BAB I	PENDAHULUAN	
	A. Latar Belakang	1
	B. Identifikasi Masalah	3
	C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	4
	D. Metode	5
BAB II	KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTEK EMPIRIS	
	A. Kajian Teoretis	7
	B. Asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah	16
	C. Praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi	48
	D. Implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan daerah	56
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	57
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	85
	A. Landasan Filosofis	85
	B. Landasan Sosiologis	88
	C. Landasan Yuridis	89
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN	93
	A. Jangkauan dan Arah Pengaturan	93
	B. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah	94
BAB VI	PENUTUP	99
	A. Simpulan	99
	B. Saran	102
	Daftar Pustaka	103
	Lampiran : Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan kumuh	

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, idealnya rumah harus dimiliki oleh setiap keluarga, terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah dan bagi masyarakat yang tinggal di daerah padat penduduk di perkotaan. Negara juga bertanggung jawab dalam menyediakan dan memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman serta keswadayaan masyarakat. Penyediaan dan kemudahan perolehan rumah tersebut merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang bertumpu pada masyarakat memberikan hak dan kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk ikut berperan. Sejalan dengan peran masyarakat di dalam pembangunan perumahan dan kawasan permukiman, Pemerintah dan pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab untuk menjadi fasilitator, memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat, serta melakukan penelitian dan pengembangan yang meliputi berbagai aspek yang terkait, antara lain, tata ruang, pertanahan, prasarana lingkungan, industri bahan dan komponen, jasa konstruksi dan rancang bangun, pembiayaan, kelembagaan, sumber daya manusia, kearifan lokal, serta peraturan perundang-undangan yang mendukung.

Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan untuk mewujudkan wilayah yang berfungsi sebagai lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan yang terencana, menyeluruh, terpadu, dan berkelanjutan sesuai dengan rencana tata ruang. Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman tersebut bertujuan untuk memenuhi hak warga negara atas tempat tinggal yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur serta menjamin kepastian bermukim, yang wajib dilaksanakan sesuai dengan arahan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman yang terpadu dan berkelanjutan.

Salah satu permasalahan permukiman saat ini yang masih menjadi masalah utama adalah munculnya permukiman kumuh di daerah perkotaan. Arus urbanisasi, taraf hidup, dan lingkungan merupakan beberapa faktor yang menyebabkan lingkungan permukiman kumuh di perumahan dan kawasan permukiman. Disisi lain, belum terpenuhinya standart pelayanan minimal (SPM) perkotaan pada kawasan permukiman sehingga memicu timbulnya kawasan permukiman kumuh di kawasan perkotaan. Bermukim di kawasan kumuh perkotaan bukan merupakan pilihan melainkan suatu keterpaksaan bagi kaum migran tidak terampil yang harus menerima keadaan lingkungan permukiman yang tidak layak dan berada dibawah standar pelayanan minimal seperti rendahnya mutu pelayanan air minum, drainase, limbah, sampah serta masalah- masalah lain seperti kepadatan dan ketidak teraturan letak bangunan yang berdampak ganda baik yang berkaitan dengan fisik misalnya bahaya kebakaran maupun dampak sosial seperti tingkat kriminal yang cenderung meningkat dari waktu kewaktu.

Masalah permukiman kumuh menjadi sarat muatan sosial, budaya ekonomi dan politik dengan serta merta mengancam kawasan- kawasan permukiman perkotaan yang nyaris menjadi laten dan hampir tak selesai ditangani dalam beberapa dekade. Secara khusus dampak permukiman kumuh juga akan menimbulkan paradigma buruk terhadap penyelenggaraan pemerintah, dengan memberikan dampak citra negatif akan ketidakberdayaan dan ketidakmampuan pemerintah dalam pengaturan pelayanan kehidupan hidup dan penghidupan warganya. Dilain sisi dibidang tatanan sosial budaya kemasyarakatan, komunitas yang bermukim di lingkungan permukiman kumuh secara ekonomi pada umumnya termasuk golongan masyarakat miskin dan berpenghasilan rendah, yang seringkali menjadi alasan penyebab terjadinya degradasi kedisiplinan dan ketidaktertiban dalam berbagai tatanan sosial masyarakat.

Kabupaten Karawang juga tidak terlepas dari permasalahan permukiman kumuh tersebut, kondisi ini muncul dikarenakan perkembangan permukiman yang sangat pesat dengan tidak diimbangi dengan pemenuhan sarana prasarana permukiman yang memadai. Kondisi geografis Kabupaten Karawang yang beragam membuat karakteristik permukiman di Kabupaten Karawang juga beragam. Selain faktor sosial ekonomi masyarakat dan lingkungan, karakteristik permukiman kumuh juga muncul di kawasan tepian sungai/pantai sampai dengan kawasan dataran diatasnya. Upaya penanganan permasalahan ini khususnya permukiman kumuh dengan pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh sangat diperlukan pengaturan yang mempunyai kekuatan hukum dan kepastian hukum, sehingga kondisi kawasan permukiman di Kabupaten Karawang dapat dikatakan zero kumuh.

Kewenangan daerah dalam membuat kebijakan sendiri dapat dilihat berdasarkan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 18 ayat (1) menyebutkan bahwa, "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah- daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang." Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Lebih lanjut disebutkan pada ayat (5) dari Pasal 18 UUD NRI 1945 bahwa Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemberian otonomi seluas-luasnya ini pada hakekatnya bertujuan untuk mempercepat tercapainya tujuan undang-undang melalui pemerintah daerah dan peran serta masyarakat daerah. Peraturan Daerah (PERDA) baik dalam Provinsi dan Kabupaten merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi.

Kebijakan ini membawa konsekuensi daerah mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus sendiri dengan pengawasan dari Pemerintah Pusat atau satuan pemerintahan yang lebih tinggi tingkatannya dari daerah yang bersangkutan. Adanya pengawasan dari Pemerintah Pusat, maka kebebasan yang dimiliki oleh daerah tidak mengandung arti adanya kemerdekaan, apalagi jika dikaitkan bahwa Indonesia adalah negara hukum, maka segala kebijakan harus berdasarkan aturan hukum yang berlaku. Dalam rangka pembentukan peraturan daerah sebagai perlindungan kebakaran hutan dan lahan dengan peraturan daerah Kabupaten Karawang, khususnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Kabupaten Karawang memandang perlu dilakukan kajian revisi terhadap pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang penyusunan Naskah Akademik diatas, maka penyusunan Naskah Akademik ini bertujuan untuk mengetahui dan mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Permasalahan apa sajakah yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam mengatur Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh Kabupaten Karawang ?

2. Mengapa Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh Kabupaten Karawang diperlukan?
3. Apa yang menjadi pertimbangan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh Kabupaten Karawang?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh Kabupaten Karawang ?

### **C. Tujuan dan Kegunaan**

Penyusunan Naskah Akademik ini bertujuan untuk melakukan analisis sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan Peraturan Daerah, yang memberikan arah, dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan Peraturan Daerah tentang Selain itu juga dapat merupakan dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Merujuk pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan diatur bahwa *“Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.”*

Dengan demikian, naskah akademik merupakan suatu hasil penelitian ataupun pengkajian yang menjadi dasar ilmiah dari pengaturan suatu norma hukum dalam rangka kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Adapun tujuan dan kegunaan naskah akademik secara umum adalah untuk memberikan “dasar pijak” yang bersifat ilmiah atas pengaturan suatu norma hukum di masyarakat.

Tujuan dan kegunaan khusus dari naskah akademik berhubungan dengan materi atau muatan (substansi) yang akan diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam naskah akademik ini, penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh. Tujuan tersebut adalah:

1. Merumuskan dasar yuridis yang menjadi argumentasi tentang perlunya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh.

2. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis atas pembentukan Rancangan Peraturan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh.
3. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh.

Adapun kegunaan Naskah Akademik ini adalah untuk:

1. Memberikan pemahaman kepada Pemerintah Kabupaten Karawang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Karawang, dan Masyarakat mengenai urgensi prinsip-prinsip dasar yang akan dimuat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh;
2. Memberikan kerangka hukum (*legal Framework*) bagi perumusan ketentuan dan pasal-pasal dari Peraturan Daerah tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh.

#### **D. Metode Penelitian**

Tipe penelitian dalam penyusunan naskah akademik ini adalah penelitian hukum (*legal research*). Pengertian penelitian hukum (*legal research*) dalam hal ini adalah penelitian yang dilakukan dengan asas-asas hukum, teori hukum termasuk pendapat ahli. Metode kegiatan penyusunan naskah akademik ini dilakukan melalui kajian dokumentasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik peraturan perundang-undangan pusat, maupun daerah yang berkaitan dengan pengembangan kepariwisataan daerah.

Data mengenai kondisi empirik mengenai pembangunan dan pengembangan kepariwisataan daerah di Kabupaten Karawang diperoleh melalui studi kepustakaan yang meliputi literatur, laporan penelitian, dan laporan tahunan instansi terkait serta pihak lain yang berkepentingan. Sedangkan, analisis kritis mengenai karakteristik hukum yang berkaitan dengan Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh didasarkan pada studi dokumen atas peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang berlaku.

Studi ini kemudian dilengkapi dengan kajian teoretis tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh, baik secara nasional maupun dalam lingkup daerah. Digunakan juga pendekatan analisis kebijakan untuk menyusun kerangka

pembangunan di Kabupaten Karawang. Data sekunder dikumpulkan melalui dokumen-dokumen dan kebijakan eksisting yang terkait Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh.

Penelitian hukum (*legal research*) dalam penyusunan naskah akademik ini akan menghasilkan diperoleh preskripsi hukum yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dalam rangka pembentukan peraturan daerah. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Pemukiman. Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana lingkungan. Perumahan merupakan salah satu bentuk sarana hunian yang memiliki kaitan yang sangat erat dengan masyarakatnya. Hal ini berarti perumahan di suatu lokasi sedikit banyak mencerminkan karakteristik masyarakat yang tinggal di perumahan tersebut.<sup>1</sup>

Perumahan dapat diartikan sebagai suatu cerminan dari diri pribadi manusia, baik secara perorangan maupun dalam suatu kesatuan dan kebersamaan dengan lingkungan alamnya dan dapat juga mencerminkan taraf hidup, kesejahteraan, kepribadian, dan peradaban manusia penghuninya, masyarakat ataupun suatu bangsa.<sup>2</sup> Sedangkan perumahan karyawan merupakan tempat tinggal berkonsep rumah deret yang dibangun perusahaan tertentu diperuntukkan bagi karyawan yang bekerja di perusahaan tersebut untuk dimanfaatkan bagi kendaraan bis karyawan untuk menjemput dan menurunkan penumpang (karyawan) yang seluruhnya bekerja dalam satu kantor.

Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup diluar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal/lingkungan hunian dan tempat kegiatan mendukung perekonomian dan penghidupan. Perumahan dan permukiman adalah dua hal yang tidak dapat kita pisahkan dan berkaitan erat dengan aktifitas ekonomi, industrialisasi dan pembangunan daerah. Permukiman adalah perumahan dengan segala isi dan kegiatan yang ada di dalamnya. Berarti permukiman memiliki arti lebih luas daripada perumahan yang hanya merupakan wadah fisiknya saja, sedangkan permukiman merupakan perpaduan antara wadah (alam, lindungan, dan jaringan) dan isinya (manusia yang hidup bermasyarakat dan berbudaya di dalamnya).<sup>3</sup>

Permukiman merupakan bentuk tatanan kehidupan yang di dalamnya mengandung unsur fisik dalam arti permukiman merupakan wadah aktifitas tempat bertemuanya komunitas untuk berinteraksi sosial dengan

---

<sup>1</sup> Charles Abrams, "Man's Struggle For Shelter In An Urbanizing World", (London : Cambridge, 1964), Hlm 7

<sup>2</sup> Siswono Yudohusodo, "Rumah Untuk Seluruh Rakyat", (Universitas Michigan: Inkoppol, Unit Percetakan Bharakerta, 2007), Hlm 1

<sup>3</sup> Tjuk Kuswartojo, dan Suparti A. Salim, "Perumahan dan Permukiman yang Berwawasan Lingkungan", (Jakarta : Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Dan Kebudayaan, 1997), Hlm 21

masyarakat.<sup>4</sup> Sedangkan pengertian perumahan dan permukiman menurut Guritno Mangkusoebroto<sup>5</sup> adalah tempat atau daerah dimana penduduk bertempat tinggal atau hidup bersama dimana mereka membangun sekelompok rumah atau tempat kediaman yang layak huni dan dilengkapi dengan prasarana lingkungan.

## 1. Unsur-Unsur Perumahan

Unsur-unsur Perumahan adalah sebagai berikut:<sup>6</sup>

- a. Lingkungan alami: lahan permukiman dan tanah.
- b. Kegiatan sosial: manusia (individu), rumahtangga, komunitas (siskamling, dan lain-lain).
- c. Bangunan-bangunan rumah tinggal.
- d. Sarana dasar fisik dan pelayanan sosial-ekonomi:
  - 1) Warung & toko kebutuhan sehari-hari.
  - 2) Taman bermain, masjid, dll.
- e. Sistem jaringan prasarana dasar fisik;
  - 1) Jaringan jalan.
  - 2) Saluran Drainase.
  - 3) Sanitasi.
  - 4) Air bersih.
  - 5) Listrik, komunikasi.

## 2. Asas dan Tujuan

Asas dari penataan perumahan dan permukiman berlandaskan pada asas manfaat, adil, dan merata, kepercayaan pada diri sendiri, keterjangkauan, dan kelestarian lingkungan hidup (Bab II Pasal 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011. Sedangkan dalam dalam pasal 4 menyebutkan bahwa penataan perumahan dan permukiman bertujuan untuk:

- a. Memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat.
- b. Mewujudkan perumahan dan permukiman yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur.
- c. Memberi arahan pada pertumbuhan wilayah dan persebaran penduduk yang rasional.
- d. Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya, dan bidang- bidang lain.

Menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang dimaksud dengan

---

<sup>4</sup> Galuh Aji Niracanti, "Studi Perubahan Penggunaan Ruang Permukiman Kampung Kauman Semarang", (Semarang:Universitas Diponegoro, 2001), Hlm 51

<sup>5</sup> Guritno Mangkoesoebroto, "Ekonomi Publik", Edisi-III, (Yogyakarta: BPFE, 1993), Hlm 5

<sup>6</sup> C. Djemabut, Blaang. Op.Cit. halaman 9

perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni. Rumah adalah salah satu jenis ruang tempat manusia beraktivitas, harus dipandang dari seluruh sisi faktor yang mempengaruhinya dan dari sekian banyak faktor tersebut, yang menjadi sentral adalah manusia. Dengan kata lain, konsepsi tentang rumah harus mengacu pada tujuan utama manusia yang menghuninya dengan segala nilai dan norma yang dianutnya.<sup>7</sup>

Masyarakat manusia mulai membangun rumah setelah meninggalkan cara hidup berburu dan mengumpulkan makanan. Dalam tradisi masyarakat tradisional, rumah, lebih dari sekedar tempat bernaung dari cuaca dan segala hal yang dianggap musuh, sarat dengan makna-makna sebagai hasil pengejawantahan budaya, tradisi dan nilai-nilai yang dianut. Rumah dianggap sebagai mikrokosmos, yang merupakan bagian dari makrokosmos di luarnya serta lingkungan alam secara luas. Ini berarti bahwa manusia, konstruksi rumah, bahan bangunan serta lingkungannya seperti gunung, batu alam, pohon atau tumbuhan lainnya dapat disamakan sebagai makhluk hidup, bukan benda mati.

Dalam banyak istilah rumah lebih digambarkan sebagai sesuatu yang bersifat fisik (house, dwelling, shelter) atau bangunan untuk tempat tinggal/ bangunan pada umumnya (seperti gedung dan sebagainya). Jika ditinjau secara lebih dalam rumah tidak sekedar bangunan melainkan konteks sosial dari kehidupan keluarga di mana manusia saling mencintai dan berbagi dengan orang-orang terdekatnya.<sup>8</sup>

Dalam pandangan ini rumah lebih merupakan suatu sistem sosial ketimbang sistem fisik Hal ini disebabkan karena rumah berkaitan erat dengan manusia, yang memiliki tradisi sosial, perilaku dan keinginan-keinginan yang berbeda dan selalu bersifat dinamis, karenanya rumah bersifat kompleks dalam mengakomodasi konsep dalam diri manusia dan kehidupannya. Beberapa konsep tentang rumah, yaitu:<sup>9</sup>

1. Rumah sebagai pengejawantahan jati diri; rumah sebagai simbol dan pencerminan tata nilai selera pribadi penghuninya
2. Rumah sebagai wadah keakraban ; rasa memiliki, rasa kebersamaan, kehangatan, kasih dan rasa aman

---

<sup>7</sup> Eko Budiharjo, "Percikan Masalah Arsitektur, Perumahan, Perkotaan", (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1998), Hlm 4

<sup>8</sup> Aminudin, "Peran Rumah dalam Kehidupan Manusia", (Semarang: Kanisius, 2007), Hlm 12

<sup>9</sup> Hendrawan, "Pembangunan Perumahan Berwawasan Lingkungan", (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), Hlm 54

3. Rumah sebagai tempat menyendiri dan menyepi; tempat melepaskan diri dari dunia luar, dari tekanan dan ketegangan, dari dunia rutin
4. Rumah sebagai akar dan kesinambungan; rumah merupakan tempat kembali pada akar dan menumbuhkan rasa kesinambungan dalam untaian proses ke masa depan
5. Rumah sebagai wadah kegiatan utama sehari-hari
6. Rumah sebagai pusat jaringan social
7. Rumah sebagai Struktur Fisik

Pada masyarakat modern, perumahan menjadi masalah yang cukup serius. Pemaknaan atas rumah, simbolisasi nilai-nilai dan sebagainya seringkali sangat dipengaruhi oleh tingkat ekonomi dan status sosial. Rumah pada masyarakat modern, terutama di perkotaan, menjadi sangat bervariasi, dari tingkat paling minim, yang karena keterbatasan ekonomi hanya dijadikan sebagai tempat berteduh, sampai kepada menjadikan rumah sebagai lambang prestise karena kebutuhan menjaga citra kelas sosial tertentu.

Masalah perumahan di Indonesia berakar dari pergeseran konsentrasi penduduk dari desa ke kota. Pertumbuhan penduduk kota di Indonesia yang cukup tinggi, sekitar 4 % pertahun, lebih tinggi dari pertumbuhan nasional, dan cenderung akan terus meningkat. Hal ini menunjukkan kecenderungan yang tinggi tumbuhnya kota-kota di Indonesia. Sayangnya, terjadi keadaan yang tidak sesuai antara tingkat kemampuan dengan kebutuhan sumber daya manusia untuk lapangan kerja yang ada di perkotaan, mengakibatkan timbulnya kelas sosial yang tingkat ekonominya sangat rendah. Hal ini berakibat terhadap tingkat pemenuhan kebutuhan dasar kaum papa itu yang dapat dikatakan sangat minim. Rumah dan tempat hunian mereka tidak lebih merupakan tempat untuk tetap survive di tengah kehidupan kota. Kualitas permukiman mereka dianggap rendah dan tidak memenuhi standar hidup yang layak.<sup>10</sup>

Berbagai program pengadaan perumahan telah dilakukan Pemerintah dan swasta (real estat). Tetapi apa yang dilakukan belum mencukupi, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Dari segi jumlah ternyata Pemerintah dan swasta hanya mampu menyediakan lebih kurang 10 % saja dari kebutuhan rumah, sementara sisanya dibangun sendiri oleh masyarakat. Dari segi kualitas, banyak pihak yang berpendapat bahwa program yang ada belum menyentuh secara holistik dimensi sosial masyarakat, sehingga masih perlu diupayakan perbaikan-perbaikan.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Widyaningsih, "Beberapa Pokok Pikiran Tentang Perumahan", (Bandung:Tarsito, 2006),Hlm 14  
<sup>11</sup> Widyaningsih, Ibid, Hlm 15

Perbedaan persepsi tentang rumah layak huni. Masalah rumah dan perumahan sering hanya didekati dengan penyelesaian teknis-ekonomi yang sepihak, tanpa melibatkan masyarakat pemakai yang berhubungan erat dengan latar belakang budaya, tradisi dan perilaku mereka. Hal ini menimbulkan kesenjangan dalam memandang rumah yang layak huni. Salah satu akibatnya adalah rumah siap huni berupa rumah susun, misalnya, ditinggalkan oleh penghuninya, atau berkembang menjadi sangat rawan akan kriminalitas, atau dipugar, yang tentunya membutuhkan biaya tambahan. Ketidakseimbangan pasokan (supply) dan permintaan (demand). Kebutuhan paling banyak adalah berasal dari golongan rumah menengah ke bawah, sementara ada kecenderungan pihak pengembang-terutama swasta-membangun untuk masyarakat menengah atas yang memamng menjanjikan keuntungan yang lebih besar. Keberlanjutan (sustainability) rumah dan perumahan. Belum ada sistem yang efektif untuk mengevaluasi perumahan, agar dapat diperoleh gambaran kehidupan masyarakat di dalamnya pasca okupansi. Padahal hal ini penting untuk perbaikan kualitas perumahan secara berkelanjutan.<sup>12</sup>

Ketidakseimbangan aksesibilitas masyarakat terhadap fasilitas pelayanan kota. Masyarakat berpendapatan rendah yang membangun rumahnya dalam batas kemampuannya pada ruang-ruang kota, karena dianggap ilegal, jadi tidak memiliki akses yang semestinya ke fasilitas pelayanan kota, seperti prasarana dan sanitasi lingkungan. Hal ini menunjukkan tidak terlindunginya hak-hak mereka sebagai warga kota.

Masalah perolehan tanah. Belum adanya sistem pengendalian harga tanah oleh Pemerintah, menyebabkan merebaknya spekulasi tanah, yang mengakibatkan membubungnya harga tanah, jauh dari jangkauan daya beli masyarakat. Menyelesaikan masalah-masalah tersebut merupakan tanggung jawab seluruh komponen bangsa. Oleh karenanya setiap pihak harus mengupayakan perbaikan perumahan sesuai dengan kemampuannya masing-masing, baik melalui sumbang pemikiran, tenaga maupun modal.

Beberapa persyaratan yang harus ditempuh dalam mendirikan perumahan adalah sebagai berikut:

#### 1. Tahap Pertama

Pastikan tanah yang dikelola menjadi perumahan merupakan tanah yang tidak melanggar Rencana Tata Ruang Kota supaya tidak ada kerumitan dalam melakukan proses perijinan. Lakukan juga pengecekan Rencana Tata Ruang Kota untuk memastikan akan dijadikan apa lahan tersebut dalam perencanaan tata ruang kota, semisal lokasi yang dipilih akan dijadikan pemukiman maka dapat

---

<sup>12</sup> Eko Budiharjo, Op.Cit, Hlm 7

dilanjutkan proses pengajuan perijinan pendirian perumahan. Pemilihan lokasi perumahan bisa melalui langkah “pendomplengan” lokasi yang telah banyak perumahan. Hal ini dinilai lebih menjanjikan dalam berinvestasi, akan tetapi harga tanahnya juga jauh lebih mahal.

## 2. Tahap Kedua

Pada tahap kedua ini dilanjutkan dengan mengurus ijin ke Dinas Pekerjaan Umum serta Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Ijin pertama yang harus diurus adalah Advice Planning. Pada tiap instansi memiliki nama yang berbeda untuk jenis perijinan “Advice Planning”, ijin Advice Planning berguna untuk kesesuaian antara tata ruang di lokasi yang dituju dengan Site Plan pengembangan. Beberapa berkas yang wajib disediakan untuk mengurus ijin tersebut antara lain adalah proposal ijin pemanfaatan ruang yang memuat segala aspek yang menyangkut perencanaan lokasi yang dilampiri dengan sertifikat tanah dan apabila tanah masih menggunakan nama orang lain harus dicantunkan surat kuasa bermaterai yang juga dilengkapi dengan Site Plan. Produk ijin berupa gambar rekommendasi Advive Planning yang memuat garis besar aturan-aturan pembangunan serta Surat Keputusan atau Ijin Prinsip yang disetujui Bupati atau Walikota. Pada beberapa daerah perijinan ini hanya untuk lahan dengan luas lebih dari 1 Ha, akan tetapi pada beberapa daerah lain ada juga yang tidak mempunyai batas luas lahan. Pada umumnya lebih dari lima rumah telah dianggap sebagai perumahan.

## 3. Tahap Ketiga

Tahap ketiga dilaksanakan di Badan Pertanahan Negara. Langkah awalnya adalah melakukan pengecekan sertifikat serta pengecekan patok pembatas. Memastikan bahwa status yang disyaratkan untuk lahan adalah HGB (Hak Guna Bangunan), ini berarti lokasi yang akan digunakan menggunakan nama perusahaan atau PT yang bersangkutan dan dapat juga dikavling atas nama masing-masing individu. Pada setiap proses perijinan akan selalu muncul retribusi dan pajak perijinan, akan tetapi besar kemungkinan pada tiap daerah akan memiliki prosedur yang berbeda. Setelah proses perijinan legalitas clear dilanjutkan dengan mengurus Ijin Perubahan Penggunaan Tanah. Ini merupakan langkah awal pengajuan Ijin Mendirikan Bangunan.

## 4. Tahap Keempat

AMDAL (Analisa Mengenai Dampak Lingkungan), Pada umumnya Amdal berlaku untuk lokasi dengan luas lahan > 1 Ha, jika luas lahan kurang dari 1 Ha cukup dengan mengurus ijin UKL (Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup)/UPL (Upaya Pemanfaatan

Lingkungan Hidup). Proses awal dari tahap keempat ini mengharuskan pengecekan kadar air tanah dan proposal mengenai kelebihan dan dampak yang ditimbulkan dari proyek yang akan dilaksanakan. Produk dari perijinan ini berupa surat rekomendasi dari kantor BLH yang selanjutnya dilampirkan dalam pengajuan IMB.

#### 5. Tahap Kelima

Pada tahap kelima adalah melakukan pengajuan IMB sekaligus pengesahan Site Plan Perumahan (zoning) ke kantor Perijinan Satu Atap atau kantor Perijinan Terpadu. Syarat pengajuan IMB terdiri atas akumulasi perijinan-perijinan yang telah diurus sebelum memasuki tahap ke lima ini. Jika seluruh syarat telah terlampir, hanya tinggal menunggu keluarnya ijin serta membayar retribusi yang nominalnya disesuaikan dengan luas tanah dan bangunan.<sup>13</sup>

Menurut Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang dimaksud dengan permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan. Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, menyatakan bahwa kawasan permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan, yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

Rumah tidak dapat dipandang secara sendiri-sendiri, karena ia terkait dan harus perduli dengan lingkungan sosialnya, maka perumahan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem sosial lingkungannya. Perencanaan perumahan harus dipandang sebagai unit yang menjadi satu kesatuan dengan lingkungan sekitarnya, sehingga harus terdapat ruang-ruang sosial (ruang bersama) untuk masyarakat berinteraksi satu sama lain. Unit-unit rumah adalah pengorganisasian kebutuhan akan privasi dan kebutuhan untuk berinteraksi sosial.<sup>14</sup>

Ruang-ruang dalam komplek perumahan yang lestari adalah ruang-ruang yang mampu mengakomodasi aktivitas sosial masyarakat pada lingkungan tersebut, termasuk mengorganisasikan keberagaman sosial dalam masyarakat. Harus diberi ruang-ruang untuk aktivitas dengan latar

---

<sup>13</sup> Ibid, halaman 12

<sup>14</sup> Zulfie Syarief, "Kebijakan Pemerintah di Bidang Perumahan dan Permukiman bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah", (Medan: USU Press, 2000), Hlm 6

belakang tradisi yang berlainan, dengan proporsi yang seimbang untuk setiap aktivitas yang berbeda, misalnya tradisi beragama dan adat istiadat. Dengan demikian rasa aman secara spiritual akan tercapai dengan terpeliharanya tradisi dan aktivitas sosial masyarakat setempat juga dengan adanya penerimaan bahwa perbedaan adalah hal yang wajar.

Perencanaan perumahan harus menggunakan pendekatan ekologi, rumah dipandang sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari ekosistem. Keseluruhan bagian rumah, mulai dari proses pembuatan, pemakaian, sampai pembongkarannya akan sangat berpengaruh terhadap keseimbangan alam. Menurunnya kualitas lingkungan- meningkatnya suhu global; meningkatnya pencemaran air, udara dan tanah; berkurangnya keanekaragaman hayati; berkurangnya cadangan energi dari minyak dan gas dan sebagainya yang sebagian besar diakibatkan oleh pembangunan yang tidak terkendali, adalah masalah yang harus dipecahkan dengan pendekatan teknologi yang ramah lingkungan. Berdasarkan kenyataan ini maka perumahan adalah rumah yang seluruh prosesnya-pembangunan, pemakaian dan pembongkaran-berusaha untuk tidak mengganggu keseimbangan alam, bahkan jika mungkin memperbaiki kualitas lingkungan. Bahwa usaha-usaha untuk kenyamanan dan kesehatan penghuni harus dicapai dengan pendekatan teknis yang tidak merusak alam.<sup>15</sup>

Dalam pendekatan teknis, perumahan yang berorientasi terhadap kepuasan penghuni harus memenuhi syarat-syarat berikut :<sup>16</sup>

- a. Struktur dan konstruksi rumah yang cukup kuat dan aman
- b. Material bangunan yang menjamin terciptanya kenyamanan dan kesehatan di dalam rumah
- c. Prasarana/infrastruktur yang memenuhi standar kenyamanan, kesehatan dan keamanan lingkungan

Ada beberapa kriteria permukiman atau kawasan permukiman yang layak adalah sebagai berikut;<sup>17</sup>

- a. Jaminan perlindungan hukum.

Perlindungan hukum mengambil banyak bentuk, diantaranya penyewaan akomodasi (publik dan swasta), perumahan kolektif, kredit, perumahan darurat, pemukiman informal, termasuk penguasaan tanah dan properti. Meskipun ada beragam jenis perlindungan hukum, setiap orang harus memiliki tingkat perlindungan hukum yang menjamin perlindungan hukum dari pengusiran paksa, pelecehan, dan ancaman lainnya. Negara Pihak

---

<sup>15</sup> Zulfie Syarief, Ibid, Hlm 7

<sup>16</sup> Ibid, Hlm 9

<sup>17</sup> Ibid

harus secara bertanggung jawab, segera mengambil tindakan-tindakan yang bertujuan mengkonsultasikan jaminan perlindungan hukum terhadap orang-orang tersebut dan rumah tangga yang saat ini belum memiliki perlindungan, konsultasi secara benar dengan orang-orang atau kelompok yang terkena.

- b. Ketersediaan layanan, bahan-bahan baku, fasilitas, dan infrastruktur.

Tempat tinggal yang layak harus memiliki fasilitas tertentu yang penting bagi kesehatan, keamanan, kenyamanan, dan nutrisi. Semua penerima manfaat dari hak atas tempat tinggal yang layak harus memiliki akses yang berkelanjutan terhadap sumber daya alam dan publik, air minum yang aman, energi untuk memasak, suhu dan cahaya, alat-alat untuk menyimpan makanan, pembuangan sampah, saluran air, layanan darurat.

- c. Keterjangkauan.

Biaya pengeluaran seseorang atau rumah tangga yang bertempat tinggal harus pada tingkat tertentu dimana pencapaian dan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar lainnya tidak terancam atau terganggu. Tindakan harus diambil oleh Negara Pihak untuk memastikan bahwa persentasi biaya yang berhubungan dengan tempat tinggal, secara umum sepadan dengan tingkat pendapatan. Negara Pihak harus menyediakan subsidi untuk tempat tinggal bagi mereka yang tidak mampu memiliki tempat tinggal, dalam bentuk dan tingkat kredit perumahan yang secara layak mencerminkan kebutuhan tempat tinggal. Dalam kaitannya dengan prinsip keterjangkauan, penghuni harus dilindungi dengan perlengkapan yang layak ketika berhadapan dengan tingkat sewa yang tidak masuk akal atau kenaikan uang sewa. Di masyarakat, dimana bahan-bahan baku alam merupakan sumber daya utama bahan baku pembuatan rumah, Negara Pihak harus mengambil langkah-langkah untuk memastikan ketersediaan bahan baku tersebut.

- d. Layak huni.

Tempat tinggal yang memadai haruslah layak dihuni, artinya dapat menyediakan ruang yang cukup bagi penghuninya dan dapat melindungi mereka dari cuaca dingin, lembab, panas, hujan, angin, atau ancaman-ancaman bagi kesehatan, bahaya fisik bangunan, dan vektor penyakit. Keamanan fisik penghuni harus pula terjamin. Komite mendorong Negara Pihak untuk secara menyeluruh menerapkan Prinsip Rumah Sehat yang disusun oleh WHO yang menggolongkan tempat tinggal sebagai faktor lingkungan yang paling sering dikaitkan dengan kondisi-kondisi penyebab penyakit berdasarkan berbagai analisis epidemiologi; yaitu, tempat tinggal dan kondisi kehidupan yang tidak layak dan kurang sempurna

selalu berkaitan dengan tingginya tingkat kematian dan ketidaksehatan.

e. Aksesibilitas.

Tempat tinggal yang layak harus dapat diakses oleh semua orang yang berhak atasnya. Kelompok-kelompok yang kurang beruntung seperti halnya manula, anak-anak, penderita cacat fisik, penderita sakit stadium akhir, penderita HIV-positif, penderita sakit menahun, penderita cacat mental, korban bencana alam, penghuni kawasan rawan bencana, dan lain-lain harus diyakinkan mengenai standar prioritas untuk lingkungan tempat tinggal mereka.

f. Lokasi.

Tempat tinggal yang layak harus berada di lokasi yang terbuka terhadap akses pekerjaan, pelayanan kesehatan, sekolah, pusat kesehatan anak, dan fasilitas-fasilitas umum lainnya. Di samping itu, rumah hendaknya tidak didirikan di lokasi-lokasi yang telah atau atau akan segera terpolusi, yang mengancam hak untuk hidup sehat para penghuninya.

g. Kelayakan budaya.

Cara rumah didirikan, bahan baku bangunan yang digunakan, dan kebijakan-kebijakan yang mendukung kedua unsur tersebut harus memungkinkan pernyataan identitas budaya dan keragaman tempat tinggal. Berbagai aktivitas yang ditujukan bagi peningkatan dan modernisasi dalam lingkungan tempat tinggal harus dapat memastikan bahwa dimensi-dimensi budaya dari tempat tinggal tidak dikorbankan, dan bahwa, diantaranya, fasilitas-fasilitas berteknologi modern, juga telah dilengkapi dengan semestinya.

## **B. Kajian asas Terkait Penysunan Norma**

### **1. Kajian Terhadap Asas Penyusunan Peraturan Daerah dalam Konsep Pelaksanaan Asas Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**

Pelaksanaan Asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah yang digulir oleh pemerintah sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat, pada hakekatnya merupakan penetapan konsep teori *areal division of power* yang membagi kekuasaan negara secara vertikal. Dalam konteks ini, kekuasaan terbagi antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah daerah di lain pihak, yang secara legal konstitusional tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>18</sup> Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan

---

<sup>18</sup> Haw. Widjya, Otonomi Daerah dan Daerah Otonom (Pengantar Transisi Kewenangan dan Kelembagaan dalam Konsep Pelaksanaan Otonomi Daerah Raja Grafindo Persada Jakarta hal.22

dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang dapat menghambat pelaksanaan otonomi daerah, dengan demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah luas dan kelangsungan pelayanan umum tidak di abaikan Kondisi ini membawa implikasi terhadap perubahan paradigma pembangunan yang dewasa ini diwarnai dengan isyarat globalisasi. Konsekuensinya, berbagai kebijakan publik dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik menjadi bagian dari dinamika yang harus direspon dalam kerangka proses demokratisasi, pemberdayaan masyarakat dan kemandirian lokal. Harapan tersebut muncul oleh karena kebijakan ini dipandang sebagai jalan baru untuk menciptakan suatu tatanan yang lebih baik dalam sebuah skema good governance dengan segala prinsip dasarnya.

Melalui pemerintahan yang desentralistik, akan terbuka wadah demokrasi bagi masyarakat lokal untuk berperan dalam menentukan nasibnya, serta berorientasi kepada kepentingan rakyat melalui pemerintahan daerah yang terpercaya, terbuka dan jujur serta bersikap tidak mengelak terhadap tanggung jawab sebagai prasyarat terwujudnya pemerintahan yang akuntabel dan mampu memenuhi asas-asas kepatuhan dalam pemerintahan.

Pemerintah dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa, dihadapkan pada pelaksanaan tugas yang sangat luas dan kompleks. Pemerintah memiliki hak dan wewenang untuk mengatur kehidupan warga negaranya. Pada dasarnya penyelenggaraan pemerintahan mengembangkan tiga fungsi hakiki, yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Jadi selain melaksanakan pembangunan, pemerintah juga memberikan pelayanan publik.

Upaya pemerintah dalam meningkatkan citra pelayanan, mulai dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No.32 tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten /kota, selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah, dan pada akhirnya melalui Menteri Dalam Negeri dengan Permendagri Nomor 24 tahun 2006 tentang penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu serta permendagri Nomor 20 tahun 2008 tentang pedoman organisasi dan tata kerja unit pelayanan perizinan terpadu daerah. Implementasi dari peraturan-peraturan tersebut adalah dengan pembentukan organ untuk mengurus pelayanan perizinan yang berbentuk badan/kantor.

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, dijelaskan bahwa hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat. Penyelenggaraan pelayanan juga harus memiliki standar pelayanan yang dipublikasikan sebagai jaminan kepastian bagi warga penerima pelayanan.

Pelayanan publik pada dasarnya mencakup aspek kehidupan masyarakat luas. Dalam kehidupan bernegara, pemerintah memiliki fungsi melayani publik, dalam bentuk mengatur maupun menerbitkan perizinan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, usaha, kesejahteraan, dan sebagainya.

Institusi pemerintah sebagai pelayan masyarakat perlu menemukan dan memahami cara yang profesional dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. Dalam konteks pemerintahan, kebutuhan masyarakat menjadi tuntutan dan tanggung jawab pemerintah. Oleh karena itu, pemerintahan perlu diselenggarakan secara dinamis, tanggap, cepat dan tepat sasaran.

Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, peran aparatur pemerintah haruslah berfokus kepada pelayanan publik. Pemerintah harus melakukan peningkatan sumber daya aparatur dan memperbaiki kebiasaan dari aparatur yang dilayani oleh masyarakat menjadi aparatur yang melayani masyarakat sehingga kualitas, efisiensi dan profesionalisme seluruh tatanan administrasi pemerintah tercapai. Perbaikan kinerja secara khusus dalam bidang pelayanan menjadi sangatlah penting.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik seperti prosedur pelayanan, persyaratan, kemampuan petugas pelayanan, kecepatan pelayanan, keadilan mendapatkan pelayanan, kepastian biaya pelayanan, dan kepastian jadwal pelayanan maka pemerintah memiliki konsekuensi untuk meningkatkan pelayanan dalam sektor pelayanan publik.

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik dibagi dalam beberapa provinsi yang memiliki corak kebudayaan daerah masing-masing. Tidak hanya itu, kepentingan dan kebutuhan juga beragam dalam rangka mengupayakan kesejahteraan masyarakat di daerah. Pemenuhan dari negara sebagai pemangku kewajiban untuk menyelesaikan persoalan kesejahteraan masyarakat di daerah sebaiknya dilaksanakan dengan metode berbeda yang disesuaikan dengan kondisi daerah-daerah.

Indonesia sebagai negara kesatuan pada masa rezim orde baru menerapkan konsep sentralisasi kekuasaan negara, dimana pemerintah pusat memiliki kekuatan penuh dalam menentukan kebijakan-kebijakan untuk menyelesaikan persoalan baik ditingkat pusat dan di tingkat daerah. Setelahnya, rezim orde baru runtuh dengan salah satu desakannya mengawali masa reformasi adalah memberikan porsi kepada daerah untuk melaksanakan urusan penyelenggaraan negara di tingkat daerah. Asumsi yang dibangun adalah masalah kesenjangan antar daerah, tidak memadainya infrastruktur daerah dalam rangka menjalankan urusan pemerintah pusat di daerah, dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pusat tidak tepat mengenai sasaran untuk mensejahterakan masyarakat di daerah.

Indonesia kemudian beralih untuk menerapkan negara kesatuan dengan desentralisasi, yang melimpahkan sebagian kewenangannya kepada daerah- daerah untuk menjalankan urusan rumah tangga daerah sebagai satuan pemerintahan. Setidaknya pilihan kebijakan desentralisasi dalam negara kesatuan menjadi pilihan yang rasional untuk mengatasi permasalahan tersebut, mengingat sentralisasi kekuasaan negara hanya menimbulkan masalah.

Sentralisasi dalam negara kesatuan menjadikan pemerintah pusat (*single centralized government*) sebagai pengatur segala urusan penyelenggaraan negara secara langsung sedangkan, daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan apa yang diinstruksikan dan mengatasnamakan pemerintah pusat.

Berbeda halnya dengan desentralisasi yang memberikan kesempatan kepada daerah- daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom. Desentralisasi sebagai suatu konsep menurut secara harfiah, istilah desentralisasi berasal dari dua penggalan kata bahasa Latin, yaitu *de* berarti lepas dan *centrum* berarti pusat. Jadi, menurut perkataannya desentralisasi adalah melepaskan dari pusat. Desentralisasi kemudian dimaknai secara konsep ketatanegaraan adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat ke daerah yang berarti pula desentralisasi secara politik atau desentralisasi ketatanegaraan / *staatkundige desentralisatie*.

Melepaskan diri dari pusat bukan dimaknai dengan pelepasan secara struktural yang tidak lagi berada di bawah pemerintahan pusat secara hierarki dalam pemerintahan negara, melainkan melepaskan keterikatan pemerintah lebih rendah pada tingkatan daerah berkaitan dengan kewenangan yang semestinya menjadi kewenangan dari pemerintahan di daerah. Maka, kemudian akan muncul konsep

pelimpahan wewenang yang sebelumnya menjadi kewenangan pemerintah pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Desentralisasi dipahami sebagai pemberian kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan- kesatuan pemerintahan yang lebih rendah dan mandiri (*zelfstanding*), serta bersifat otonom (teritorial dan fungsional).

Sejalan dengan pendapat Juniarto, yang mengartikan bahwa desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Menurut RDH Koesoemahatmadja, dalam penjelasannya kemudian membagi desentralisasi dalam arti ketatanegaraan terdiri dari :

- a. Desentralisasi teritorial (*territorial decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing- masing (otonom).
- b. Desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Di dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan- kepentingan tertentu tadi diselenggarakan oleh golongan- golongan yang bersangkutan sendiri.

Desentralisasi dibedakan ke dalam 3 macam bentuk, yaitu: *pertama*, desentralisasi politik, merupakan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat yang menimbulkan hak untuk mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah- daerah, yang dipilih oleh rakyat dari daerah-daerah tersebut; *kedua*, desentralisasi fungsional, merupakan pemberian hak dan kewenangan pada golongan- golongan untuk mengurus suatu kepentingan atau kebutuhan dalam masyarakat baik secara terikat ataupun tidak, pada suatu daerah tertentu; *ketiga*, desentralisasi kebudayaan (*culturele decentralisatie*), merupakan pemberian hak dan kewenangan kepada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri.

Selain desentralisasi, dikenal pula konsep dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Ketiganya masih berada pada lingkup pemencaran kewenangan yang mengatur hubungan kewenangan pemerintahan pusat dan pemerintahan, daerah, namun secara substansial terdapat perbedaan masing-masing konsep. Dekonsentrasi (*centralisatie men deconcentratie*) menjadi peluasan model sentralisasi, yaitu pemencaran kepada organ-organ untuk menjalankan sebagian kewenangan pemerintah pusat di daerah.

Dekonsentrasi merupakan ambilik decentralisasi disebut pula *delegatie van bevoegheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara pusat kepada instansi bawahan untuk melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat dalam hal ini tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan hanya menjalankan kewenangan atasnama pemerintah pusat yang sifatnya instruktif dan tidak melibatkan rakyat.

Selanjutnya, dalam pemerintahan lokal dikenal asas tugas pembantuan (*medebewind, co-administration, co-government*) oleh pemerintahan pusat yang menetapkan kebijakan makro dan daerah otonom akan menetapkan kebijakan mikro<sup>19</sup> Menurut Koesoemahatmadja, *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan pemerintah lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.<sup>20</sup>

Dalam tugas pembantuan (*medebewind*) dimaksudkan meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Tidak semua kewenangan dapat dilaksanakan melalui asas desentralisasi atau asas dekonsentrasi, sedangkan pemerintahan pada tingkatan terbawah seperti daerah kabupaten/kota hingga desa yang paling dekat dengan masyarakat merupakan cerminan dari pemerintah pusat dan menjadi ukuran kinerja pemerintah pusat<sup>21</sup> Dari ketiga asas tersebut yang paling banyak memberikan pengaruh adalah desentralisasi, terutama dalam hal pemencaran kekuasaan pemerintahan.

Konsep desentralisasi mendapatkan perhatian khusus dan diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan pemerintahan lokal. Desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan para wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis<sup>22</sup>

Penerapan desentralisasi sendiri tidak dapat dipisahkan dengan hadirnya daerah otonom. Suatu keniscayaan bagi pemerintah pusat untuk memberikan sebagian kekuasaannya kepada daerah yang berada pada tingkatan lebih rendah dengan konsep pemerintahannya untuk

---

19 Sadu Wisistiono, dkk., *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, Fokusmedia, Bandung, 2006, hlm. 6.

20 *Ibid.*, hlm. 6.

21 *Ibid.*, hlm. 2.

22 Ni'matul Huda, *Otonomi....., Loc.Cit.*, hlm. 85.

mengurus dan mengatur urusan rumah tangga daerahnya secara mandiri, yang tujuannya adalah untuk mensejahterakan rakyat di daerah tersebut.

Istilah otonomi secara etimologi berasal dari dua penggalan kata bahasa Yunani yakni, *autos* yang berarti sendiri, dan *nomos* yang berarti undang- undang, otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah) juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).<sup>23</sup>

Sejalan dengan beberapa pendapat Koesoemahatmadja, yang menjelaskan bahwa menurut perkembangan sejarah otonomi daerah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (regeling, juga mengandung arti pemerintahan (bestuur).<sup>24</sup> Menurut Gerald S Marynov, antara desentralisasi dan otonomi seperti dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Desentralisasi merupakan pengotonomian yang berarti proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. C.W. Van Der Pot kemudian menegaskan dengan pemahaman mengenai otonomi daerah yang diberikan kepada masyarakat di daerah adalah *eigen huishouding* (menjalankan urusan rumah tangga sendiri).<sup>25</sup>

Otonomi daerah sebagai sebuah kebijakan politik membawa harapan bagi tercapainya sistem dan tata susunan sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang memadai dalam upaya untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat daerah. Sebagaimana Shah dan Tompson menjelaskan, kebijakan otonomi daerah memiliki nilai positif seperti: mendekatkan pengambilan keputusan dengan masyarakat yang memungkinkan partisipasi warga (*citizen participation*), pemberdayaan politik lokal (*empowerment local politics*), kebijakan yang lebih sesuai dengan kebutuhan lokal, memungkinkan kompetisi yang sehat antar daerah, menghindarkan monolitik kebijakan, dan pertumbuhan ekonomi yang lebih tersebar.<sup>26</sup>

Otonomi daerah diharapkan menjadikan daerah lebih mandiri dengan peran pemerintah pusat yang tidak terlalu aktif mengatur daerah. Pemerintahan Daerah yang mampu memainkan perannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber- sumber pendapatan daerah dan mampu

---

23 Ni'matul Huda, *Problematika....., Op.Cit.*, hlm. 44.

24 Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 127.

25 Laica M. Marzuki, *Berjalan-jalan Di Rumah Hukum*, Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 151. Dalam Ni'matul Huda, *Problematika, Loc.Cit.*, hlm. 44.

26 Hery Susanto, dkk, *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal: Pikiran Serta Konsepsi Syaukani HR.*, Millenium Publisher, Jakarta, 2003, hlm. 109-110.

menetapkan belanja daerah secara ekonomi yang wajar, efektif, dan efisien termasuk kemampuan perangkat daerah dalam meningkatkan kinerja pemerintahan, mempertanggungjawabkan kepada pemerintah atasanya maupun kepada public/masyarakat.

Pengembangan dari desentralisasi dan otonomi daerah dapat dilakukan setidaknya dengan dua syarat yang harus dipertimbangkan, yakni: *pertama*, diberikan wewenang untuk mengambil keputusan terhadap urusan yang menyangkut daerahnya; *kedua*, diberikan kebebasan untuk penguasaan dan pengalihan atas berbagai sumber potensi daerah yang bersangkutan<sup>27</sup>

Menurut Bagir Manan,<sup>28</sup> dasar-dasar hubungan pusat dan daerah dalam kerangka otonomi daerah menjadi 4 (empat) macam, yaitu: *Pertama*, dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dengan maksud menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sebagai wujud kedaulatan rakyat. *Kedua*, dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli di daerah yang masih relevan dan memberikan kontribusi pada pengembangan sistem pemerintahan negara. *Ketiga*, dasar kebhinekaan dengan maksud mengakomodir keragaman di daerah dan melunakkan “spanning” antar daerah. *Keempat*, dasar negara hukum yang tidak dapat dilepaskan dari kedaulatan rakyat. Hukum menjadi wujud kehendak rakyat, yang kemudian dalam hukum tersebut akan menjadi dasar bagi pemerintah untuk menyelenggarakan negara.

Dasar permusyawaratan yang diterapkan hingga tingkat daerah menunjukkan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah menginginkan wujud demokrasi nyata di daerah. Demokrasi sebagai cerminan kedaulatan rakyat tersebut diwujudkan dalam bentuk perwalian rakyat di daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) nantinya akan menjadi representatif dari rakyat pada tingkat daerah yang diberikan kewenangan untuk membuat peraturan sebagai instrumen pelaksanaan otonomi daerah dan mengakomodir kebutuhan rakyat. Secara teoritik dan praktik menurut SH. Sarundajang, terdapat 5 jenis sistem otonomi atau sistem rumah tangga, yaitu :

- a. Otonom Organik (rumah tangga organic) merupakan otonom dengan bentuk yang pada dasarnya menentukan bahwa urusan- urusan yang menyangkut kepentingan daerah diibaratkan sebagai organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan mati hidupnya daerah. Tanpa

---

27 Ni'matul Huda, *Otonomi....., Op.Cit.*, hlm. 92.

28 Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 161-167.

kewenangan akan berkibat tidak berdayanya atau matinya daerah.

- b. Otonomi formal (rumah tangga formal), merupakan urusan otonomi tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan adalah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Daerah otonom lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya, sepanjang tidak memasuki area urusan pemerintah pusat. Otonom seperti ini merupakan hasil dari pemberian otonomi berdasarkan teori sisa, dimana pemerintah pusat lebih dulu menetapkan urusan- urusan yang dipandang lebih layak diurus pusat, sedangkan sisanya diserahkan kepada pemerintah daerah.
- c. Otonomi material (rumah tangga material/substantif), merupakan kewenangan daerah otonomi yang dibatasi secara positif yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya. Dalam otonomi materiil ini ditegaskan bahwa untuk mengetahui suatu urusan menjadi rumah tangga sendiri, harus dilihat pada substansinya, artinya bahwa suatu urusan secara substansial dinilai dapat menjadi urusan pemerintah pusat, pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri pada hakikatnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut, sebaliknya apabila secara substansial merupakan urusan daerah, pemerintah pusat meskipun dilakukan oleh wakil- wakilnya yang berada didaerah tidak akan mampu menyelenggarakannya.
- d. Otonomi riil (rumah tangga riil), merupakan gabungan antara otonomi formal dengan otonomi materiil. Dalam undang-undang pembentukan otonomi, kepada Pemerintah Daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pangkal dan kemudian dapat ditambah dengan wewenang lain secara bertahap, dan tidak bertentangan dengan peraturan-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Otonomi riil pada prinsipnya menentukan bahwa pengalihan atau penyerahan wewenang urusan tersebut didasarkan kepada kebutuhan daerah yang menyelenggarakannya.
- e. Otonom nyata, bertanggung jawab, dan dinamis. Nyata artinya pemberian urusan pemerintahan dibidang tertentu kepada pemerintah daerah memang harus disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan secara obyektif didaerah. Adanya tindakan yang dipenghitungan secara cermat dan bijaksana, sehingga diperoleh suatu jaminan bahwa daerah itu

secara nyata mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Bertanggung jawab artinya, pemberian otonomi kepada pemerintahan dibidang tertentu kepada pemerintah daerah senantiasa diupayakan supaya selaras atau sejalan dengan tujuannya yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok negara. Ini untuk menjamin hubungan pusat dan daerah dalam suasana yang harmonis dan lebih dari itu untuk menjamin perkembangan pembangunan antar daerah yang serasi sehingga laju pertumbuhan antar daerah dapat seimbang. Dinamis artinya, otonomi ini menghendaki agar pelaksanaan otonomi senantiasa menjadi sarana untuk memberikan dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang semakin meningkat mutunya.

Dari Kelima jenis Otonom tersebut R. Tresna, Bagir Manan, dan Mahfud MD menjelaskan, bahwa umumnya hanya tiga jenis sistem otonomi yang menjadi pilihan untuk diterapkan, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sistem rumah tangga nyata atau riil dengan beberapa varian.<sup>29</sup>

Penerapan sistem rumah tangga yang menjadi wilayah otonom menentukan urusan rumah tangga daerah akan mencerminkan otonomi luas dan terbatas. Otonomi luas dipahami dengan dasar pemikiran bahwa pada prinsipnya adalah semua urusan pemerintahan menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat.

Otonomi terbatas dapat dipahami dengan tolak ukur yakni: *pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara tertentu; *kedua*, adanya supervise dan pengawasan, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya; *ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah menimbulkan keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Secara konseptual, dalam konstitusi Indonesia berkaitan dengan otonomi yang diberikan kepada pemerintah daerah mengandung prinsip-prinsip yang menjadi pedoman, yaitu :

- a. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

---

29 Bagir Manan, *Hubungan....., Op.Cit.*, hlm. 26.

- b. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya.
- c. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah.
- d. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.
- e. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa.
- f. Prinsip badan perwakilan yang dipilih langsung melalui pemilu.
- g. Prinsip hubungan pusat dan daerah yang dilaksanakan secara selaras dan adil

Otonomi daerah yang terbatas bagi pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangannya berkaitan dengan urusan rumah tangga pemerintahan. Desentralisasi dengan otonomi daerah dalam arti penyerahan urusan pemerintahan hanya dilakukan oleh pemerintah kepada pemerintah daerah otonom. Oleh karena itu, tidak terjadi pelimpahan atau penyerahan wewenang legislasi kepada lembaga legislatif dan wewenang yudikasi dari lembaga yudikatif kepada daerah otonom. Dalam negara federal sekalipun, desentralisasi dari negara bagian ke pemerintah lokal tidak pernah mencakup aspek legislasi dan yudikasi. Daerah otonom hanya mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan daerah.<sup>30</sup>

Pembatasan dari kewenangan otonom yang diberikan kepada daerah sejatinya menjaga agar kemandirian tidak berubah menjadi kedaulatan. Pembuatan peraturan yang terbatas hanya diberlakukan pada wilayah regional bukan berarti menjadi daerah kehilangan hak otonominya, melainkan dalam hal peraturan perundang-undangan pada suatu negara yang harus tersistem secara jenjang menandakan peraturan yang dibuat oleh pemerintahan daerah secara hierarki lebih rendah dari peraturan yang dibuat oleh pemerintahan pusat. Kemandirian dari daerah terlihat dalam substansi aturan yang dibentuk dengan menyesuaikan kebutuhan dan kepentingan daerah. Kemudian, dalam prakteknya akan diimbangi dengan pengawasan oleh pemerintah yang lebih tinggi.

Negara kesatuan dipahami bahwa kekuasaan dalam penyelenggaraan negara dipegang penuh oleh pemerintah pusat. Dikenal dua konsep negara kesatuan, yaitu: negara kesatuan dengan konsep sentralisasi dan negara kesatuan dengan konsep desentralisasi.<sup>31</sup> Format dan penyelenggaraan otonomi daerah sebagai salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam kerangka bentuk negara kesatuan sejak Indonesia

---

30 Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2009.

31 Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 20.

merdeka telah menjadi persoalan. Hal ini lebih disebabkan oleh pasang surut penyelenggaraan negara kesatuan dan pilihan sentralisasi atau desentralisasi, tidak dapat dipungkiri bahwa pilihan desentralisasi (otonomi yang seluas-luasnya) pada orde reformasi merupakan pilihan atas kegagalan sistem sentralisasi dalam negara kesatuan yang diterapkan pada saat orde baru.

Sehingga setiap ada momentum penting penataan hubungan pusat dan daerah, isu tersebut selalu menjadi alternatif pilihan bernegara.<sup>32</sup> Pemikiran otonomi daerah sebagai alternatif pilihan negara federal telah diletakkan sejak pergerakan kemerdekaan.<sup>33</sup> Namun untuk mengkaji konsepsi otonomi daerah dalam negara kesatuan perlu didahului dengan pemahaman desain negara kesatuan (*unitaris*).

Dalam Konsepsi Negara Kesatuan maupun Negara Hukum atau “*Rechtsstaat*” yang sebelumnya hanya tercantum dalam penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan “Negara Indonesia adalah Negara Hukum” Dalam konsepsi negara hukum itu, di idealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu jargon yang bisa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebutkan prinsip Negara Hukum adalah “*The Rule Of Law, not of man*” dan yang disebut pemerintahan adalah hukum sebagai sistem, bukan orang perorang yang hanya bertindak sebagai ‘wayang’ dari skenario yang mengaturnya.<sup>34</sup>

Gagasan Negara Hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menatap supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, sistem hukum itu perlu dibangun (Law making) dan ditegakan (Law enforcing) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya. Untuk menjamin tegaknya konstitusi itu sebagai hukum dasar yang berkedudukan tinggi (the supreme law of the land) dibentuk pula sebuah mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai ‘the guardian’ dan sekaligus ‘the ultimate interpreter of the constitution’.

---

32 Abu Daud Busroh, Ilmu Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm.64

Ide atau gagasan Negara Hukum, selain terkait dengan konsep ‘rechtsstaat’ dan ‘the rule of law’ juga berkaitan dengan konsep nomocracy yang berasal dari perkataan ‘nomos’ dan ‘cratos’. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan ‘demos’ dan ‘cratos’ atau ‘kratien’ dalam demokrasi. ‘Nomos’ berarti norma, sedangkan ‘cratos’ adalah kekuasaan yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.

Dalam istilah inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip “rule off law” yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon “the rule off law, and not of man”. Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Menurut Arief Sidharta,<sup>35</sup> scheltema, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut :

- a. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (human dignity).
- b. Berlakunya asas kepastian hukum untuk tujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan predikabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat ‘predictable’. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah :
  - 1) Asas legalitas, konstituitalita, dan supremasi hukum.
  - 2) Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan.
  - 3) Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak.
  - 4) Asas peradilan bebas, independen, imparsial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi.
  - 5) Asas non-liquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undangan-undangannya tidak ada atau tidak jelas.
  - 6) Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.

---

<sup>35</sup> B. Arief sidharta, “Kajian kefilsafatan tentang Negara Hukum”, dalam Jentera (Jurnal Hukum), “rule of law”, Pusat Studi Hukum dan kebijakan (PSHK), edisi 3 Tahun II, Jakarta, November 2004, hal.124-125.

- c. Berlakunya persamaan (Similia Similius atau Equality before the law) dalam Negara Hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga Negara.
- d. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan.

Dalam suatu konsep negara hukum bahwasannya ada pembentukan regulasi sebagai pengejawantahan konsep negara hukum itu sendiri, namun demikian menurut A.V. Dicey mengatakan bahwa peraturan tidak dapat dilihat sebagai satu-satunya faktor, melainkan juga ditentukan oleh bagaimana sikap masyarakat menanggapi hukum yang ditunjukan kepadanya itu.<sup>36</sup> Selanjutnya bilamana peraturan ditaati maka banyak manfaat yang akan diterima. Peraturan itu efektif apabila para pemegang peran berperilaku positif yaitu berperilaku yang tidak menimbulkan masalah,<sup>37</sup> dimana faktor perilaku dapat memengaruhi orang untuk menaati peraturan.

## **2. Otonomi Daerah Sebagai Perwujudan Asas Demokrasi**

Otonomi daerah dalam wadah negara kesatuan adalah merupakan pengadopsian prinsip-prinsip federalisme. pada sisi lain sistem Negara Kesatuan (Unitary) kekuasaan asli berada pada pusat sehingga disini terdapat pengalihan kekuasaan dari pusat ke daerah, padahal dalam Negara Kesatuan idealnya semua kebijakan terletak ditangan pemerintah pusat.<sup>38</sup>

Mengacu pada Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Selanjutnya Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan “Negara Kesatuan Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Artinya, Negara kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 adalah desentralisasi, bukan sentralisasi sehingga pemerintahan daerah diadakan dalam kaitan desentralisasi.

---

36 Raharjo, penegakan Hukum Suatu tinjauan Sosiologis, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm.32.

37 Roeslan Saleh, Penjabaran Pancasila dan UUD 1945 Dalam Perundang-undangan, Bina Aksara, Jakarta, 1979.

38 Jimmly Assidique, Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah, Artikel, diunduh dari <http://lemkapoda.wordpress.com/>, tanggal, 1 Juni 2021.

Dalam kerangka desentralisasi, menurut Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa bentuk negara Indonesia (NKRI) yang dijalankan berdasarkan desentralisasi, dengan otonomi seluas-luasnya.

Pengertian otonomi daerah itu sendiri diatur dalam Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah yang menjelaskan bahwa “Otonomi Daerah adalah hak wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Penerapan otonomi daerah sebagaimana telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 harus diarahkan kepada upaya mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan keistimewaan daerah. Untuk mewujudkan kesejahteraan itu, nilai-nilai dalam otonomi daerah yang harus dikembangkan adalah : partisipasi transparansi, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara oleh pemerintahan.

Nilai-nilai dalam otonomi tersebut merupakan unsur-unsur dari demokratisasi penyelenggaraan negara bahkan selanjutnya ditambahkan dalam konsideran Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa “penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Selanjutnya menurut sarundajang,<sup>39</sup> otonomi atau autonomy berasal dari bahasa Yunani, auto berarti sendiri dan nomous yang berarti hukum atau peraturan. Sedangkan Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>39</sup> Muslimin Nasution, pokok-pokok kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam kehutanan Dalam Rangka Otonomi Daerah, makalah seminar, Yogyakarta, 21 september 1999, hlm.2.

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk kemungkinan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk melaksanakan tujuan tersebut, kepada daerah perlu diberikan kewenangan-kewenangan sebagai urusan rumah tangganya.<sup>40</sup>

Memberikan otonomi daerah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya auto-aktiviteit artinya bertindak sendiri, melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan perkembangannya auto aktiviteit tercapailah apa yang dimaksud demokrasi, yaitu pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat, untuk Rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri.<sup>41</sup> Pelaksanaan otonomi daerah dapat berjalan dengan baik, jika secara sistematis daerah melakukan beberapa langkah strategis antara lain :

- a. Self Regulation Power, yaitu kemampuan mengatur dan melaksanakan otonomi daerah demi kepentingan masyarakat di daerah.
- b. Self Modifying Power, yaitu kemampuan melakukan penyesuaian terhadap peraturan ditetapkan secara nasional dengan kondisi daerah, termasuk melakukan terobosan yang inovatif kearah kemajuan dalam mensikapi potensi daerah .
- c. Creating Local Political Support, yaitu penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi kuat dari masyarakat, baik pada posisi kepala daerah maupun DPRD.
- d. Managing Financial Resources, yaitu mengembangkan kemampuan dalam mengelola sumber-sumber penghasilan dan keuangan yang memadai untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat.
- e. Developing Brain Power, yaitu membangun sumber daya manusia, aparatur pemerintah dan masyarakat yang handal, yang bertumpu pada kapabilitas intelektual dalam menyelesaikan berbagai masalah.<sup>42</sup>

---

40 Soeyono, Prospek Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah, dalam buku otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis oleh Andi A. Malarangeng, et.al Cet.pertama, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 2001, hlm.107.

41 Benyamin hoessein, Gagasan Pendayagunaan Aparatur Negara Dalam Pelita VII, Aspek kelembagaan, LAN, Jakarta,1996,hlm 5.

42 Sasruddin M. Sattim, Kebijaksanaan Penyelenggaraan Kehutanan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Makalah Seminar dan Lokakarya, Himpunan Mahasiswa Teknologi Hasil Hutan, Fakultas Kehutanan Untan, Tanggal 5 Mei 2000, Pontianak, hlm 1.

### **3. Otonomi Daerah dan Asas Desentralisasi**

Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang menganut atas desentralisasi. Desentralisasi itu sendiri sebenarnya mengandung dua pengertian utama, yaitu, Desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat, desentralisasi dapat pula berarti penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.<sup>43</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi ditangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat kedaerah kabupaten dan kota diseluruh indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka di idealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah. kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya.<sup>44</sup>

Tujuan utama dari desentralisasi dan eksistensi pemerintahan daerah adalah penyediaan pelayanan publik bagi masyarakat. Pengurangan kemiskinan, penyediaan pendidikan, pembangunan dan pemeliharaan rumah sakit, penyediaan air bersih, merupakan fungsi-fungsi harus diemban oleh pemerintah daerah. Pelayanan publik tersebut disediakan oleh pemerintah daerah dan dibiayai oleh pajak dan retribusi yang dibayarkan oleh pemerintah lokal maupun dari pembiayaan yang berasal dari pemerintahan pusat.

Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa ruh dari kebijakan otonomi daerah adalah desentralisasi kewenangan, dan bicara mengenai desentralisasi merupakan salah satu bentuk dari pemindahan tanggung jawab, wewenang dan sumber-sumber daya (dana, personil,dll.) dari pemerintah pusat ke level pemerintahan daerah. Dasar dari pemikiran yang demikian, tidak lain bahwa dengan desentralisasi dapat memindahkan proses pengambilan keputusan ke tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat. karena merekalah yang akan

---

43 Ateng Syariuddin,Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah, dalam Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B), Bandung, Citra Aditya Bakti,1994, hlm,17.

44 Ibid.

merasakan langsung pengaruh program pelayanan yang dirancang, dan kemudian dilaksanakan oleh pemerintah.<sup>45</sup>

Mahfud MD dalam hal ini telah mengemukakan pendapatnya bahwa Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus dan daerah mualai dari kebijakan, perencanaan sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka demokrasi. sedangkan otonomi adalah wewenang yang dimiliki oleh daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan dan dalam angka desentralisasi.

Pendapat senada juga telah ditemukan oleh bryan & white yang menyatakan bahwasannya daerah akan mempunyai kemampuan yang kecil saja jika semata-mata ditugaskan untuk mengikuti kebijakan pusat. jika diserahi tanggung jawab dan sumber daya, kemampuan badan-badan lokal akan meningkat. Disamping itu, asas demokrasi dapat terwujud di daerah dengan adanya kesempatan rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan dan pembangunan serta pemerintah daerah daerah wajib bertanggungjawab kepada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi.

Soepomo mengemukakan bahwa masalah sentralisasi atau desentralisasi pemerintahan tertanggung dari masa, tempat dan urusan yang bersangkutan. Selanjutnya ditegaskan bahwa urusan yang akan ditangani pusat dan yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil, akan bergantung dengan waktu, tempat dan urusan yang bersangkutan. Soepomo menegaskan pula bahwa kekuasaan dalam Negara Kesatuan tidak berarti pemerintah akan menarik segala kepentingan masyarakat ke dirinya untuk di pelihara sendiri. Dari aspek lain, M. Yamin menyatakan bahwa dengan sendirinya dalam Negara yang terdiri atas pulau-pulau yang begitu besar, banyak urusan pemerintah yang harus diserahkan kepada pemerintah daerah. Menurutnya hendaklah kekuasaan pusat tidak bertumpuk-tumpuk sehingga kekuasaan daerah menjadi kosong.<sup>46</sup>

Otonomi daerah tidak semerta-merta di terapkan di Indonesia, melainkan sudah tentu terdapat alasan dan tujuan yang jelas. Tujuan dari otonomi daerah di Indonesia adalah sebagai berikut :

a. Meningkatkan Pelayanan Umum

Dengan otonomi daerah diharapkan pelayanan umum lembaga pemerintah di masing-masing daerah dapat ditekankan kemaksimalan pelayanannya. Dengan pelayanan yang

---

45 Prasojo, Eko, irfan Ridwan, et.al, Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah;Antara Model Demokrasi Lokal & Efesiensi Struktural, FISIP UI, Depok, 2006, hlm.18.

46 Koesworo, E., Otonomi Daerah, Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat, Yayasan Pariba, Jakarta, 2001, hlm. 75-76.

maksimal diharapkan masyarakat merasakan secara langsung manfaat otonomi daerah.

b. Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat

Dengan pelayanan yang memadai diharapkan kesejahteraan masyarakat pada daerah otonom bisa dipercepat. Tingkat kesejahteraan masyarakat menunjukkan bagaimana daerah otonom bisa menggunakan hak dan wewenangnya secara bijak dan tepat sasaran.

c. Meningkatnya Daya Saing Daerah

Dengan tujuan untuk meningkatkan daya saing daerah diharapkan dapat dilaksanakan dengan maksimal. Meningkatnya daya saing daerah harus memperhatikan bentuk keanekaragaman dan kekhususan daerah tertentu dan tetap mengacu pada kebinekaan “Bineka Tunggal Ika” walaupun berbeda-beda tetapi satu jua.

Disamping itu tujuan lain dari adanya pemberian otonomi daerah menurut Marwadi Rauf dikutip dari tulisan Gede Pantja Astawa menjelaskan bahwasannya hal tersebut ditunjukkan untuk mewujudkan demokratisasi. Sejak tahun 1998, demokratisasi di Indonesia juga menghasilkan demokratisasi pada tingkat pemerintahan daerah. Selanjutnya dijelaskan otonomi daerah dimaksudkan untuk mengembangkan kemandirian daerah yang tidak menjadikannya sebagai kemerdekaan.<sup>47</sup>

Selanjutnya didalam UUD 1945 terdapat 2 (dua) nilai dasar yang dikembangkan mengenai pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, dua nilai dasar tersebut yaitu :

- a. Nilai Dasar Desentralisasi Teritorial Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik dekonsentrasi dan desentralisasi dalam bidang ketatanegaraan.
- b. Nilai Dasar Unitaris Indonesia tidak memiliki kesatuan pemerintah lain yang memiliki sifat negara, maksudnya kedaulatan berada berada ditangan rakyat, negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan terbagi dengan kesatuan-kesatuan pemerintahan.

Konsep demokrasi atau kerakyatan adalah keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat Daerah. Menurut dasar kedaulatan rakyat, hak rakyat untuk

---

47 I Gede Pantja Astawa dan Inna Junaenah, Indeks Otonomi Daerah: Tawaran Titik Temu Negara Hukum dan Pembangunan di Aras Lokal, (Kumpulan Pemikiran), Rosda-PSKN-HTN FH Unpad, Bandung, 2011, hlm.531.

menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa dan di daerah. Konsep demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara telah memberikan ruang kepada rakyat atau kelompok rakyat untuk mengatur dan mengurus kepentingannya dengan cara membuat dan menjalankan peraturan sendiri. Rakyat atau kelompok rakyat diberi kebebasan dalam rangka menentukan nasibnya.

Dalam hubungannya dengan pemerintahan di Daerah prinsip demokrasi tidak boleh disederhanakan hanya berkaitan dengan pengambilan keputusan dan penyelenggaraan pemerintah yang melibatkan peran serta rakyat atau masyarakat.<sup>48</sup>

Kebebasan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahannya termasuk didalamnya mengatur dan menurus sumber-sumber daya yang terdapat di Daerah, sebagai perwujudan dari prinsip demokrasi sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2004 tidak dalam pengertian bebas mutlak, karena masih harus memperhatikan aspek lainnya seperti pemerataan keanekaragaman daerah dan yang lebih penting lagi kebebasan itu masih harus tetap dalam koridor hukum nasional indonesia.<sup>49</sup>

Negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh dibandingkan dengan federal atau konfederasi, dalam negara kesatuan baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*), yang dalam perspektif susunan negara maka negara kesatuan bukan negara yang tersusun dari beberapa negara melainkan hanya negara tunggal.

Dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan, pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat akhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.

Menurut Pasal 1 ayat (1) : Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Ayat (1) menandakan bahwa susunan negara yang berbentuk sebagai negara kesatuan (*unitary state*) dengan bentuk pemerintahan republik dipertahankan, sehingga negara ini lazim dikenal dengan istilah Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI).

Pandangan Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyebutkan perbedaan negara kesatuan dengan negara federal, yaitu :

---

48 Mauhammad fauzan, Hukum Pemerintahan Daerah,kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Stain Press, cetakan Kedua, Purwokerto, 2010, hlm.18.

49 Muhammad Fauzan, Ibid, hlm.20.

- a. Pada negara federal, negara-negara bagian memiliki kewenangan untuk membuat Undang-Undang Dasar-nya sendiri (*pouvoir constituent*) dan dapat menentukan bentuk organisasinya masing-masing dalam batas-batas yang tidak bertentangan dengan konstitusi negara federal. Sedangkan dalam negara kesatuan, pembuatan Undang-undang Dasar hanya berada di pusat dan pemerintah daerah tidak mempunyai kewenangan tersebut.<sup>50</sup>
- b. Dalam negara federal wewenang membuat Undang-undang ditentukan secara terperinci, sedangkan wewenang lainnya ada pada negara-negara bagian (*reside power*), sedangkan dalam negara kesatuan wewenang secara terperinci ada pada propinsi-propinsi sedangkan *residu power* nya ada pada pemerintah pusat. Bangunan negara kesatuan (*unitaris*), hanya ada satu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang yang berlaku di negara tersebut, yakni pemerintah pusat (*central government*) atau lembaga legislatif pusat, sedangkan pemerintah daerah (*local government*) dan DPRD hanya melaksanakan atau menyesuaikan dengan undang-undang dari pemerintah pusat tersebut. Sehingga kalau ada kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah, itu merupakan kewenangan yang bersumber pada distribusi maupun atribusi kewenangan dari pusat.<sup>51</sup>

Sehubungan dengan itu, maka dikenal adanya model negara kesatuan yang ditinjau dari asas penyelenggaraan pemerintahan, yaitu: (1) negara kesatuan dengan asas sentralisasi, artinya segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah hanya tinggal melaksanakan apa yang telah di instruksikan oleh pemerintah pusat; (2) negara kesatuan dengan asas desentralisasi, dalam arti bahwa daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom). Berdasarkan kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan bertumpu di pusat pemerintahan, dan kewenangan yang diberikan pusat kepada daerah biasanya sangat terbatas (berkarakter sentralistik).<sup>52</sup> Menurut Bagir Manan secara umum sentralisasi mengandung berbagai kebaikan, yaitu :

---

50 Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1981, hlm.169.

51 Bagir Manan, 1994, Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm38

52Ni'matul Huda, Problematika Pembatalan Peraturan Daerah, FH UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm.1

- a. sentralisasi meletakan dasar kesatuan politik masyarakat (*de politieke eenheid van de gemeenschap*).
- b. sentralisasi dapat merupakan alat untuk memperkokoh perasaan persatuan (perasaan setia kawan) (*versterking van het saamhorigheidsgoed*).
- c. sentralisasi mendorong kesatuan pelaksanaan hukum (*de eenheid van rechtsbedeling*).
- d. sentralisasi membawa pada penggalangan kekuatan (*bundeling van krachten*).
- e. Dalam keadaan tertentu, sentralisasi dapat lebih efisien.<sup>53</sup>

Kelemahan asas sentralisasi dalam desain hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan, yaitu:<sup>54</sup>

- a. Mengakibatkan birokrasi merajalela dengan segala keuntungan dan kerugian yang melekat.
- b. Karena urusan negara semakin kompleks, sebagai akibat diterapkannya paham *welfare state*, tugas, wewenang dan tanggungjawab pemerintah pusat menjadi semakin berat. Hal ini mengingat urusan-urusan pemerintahan yang bersifat daerah harus ditangani juga secara terpusat, hal ini berarti menghambat efisiensi dan efektifitas penyelengaraan pemerintahan secara umum.
- c. Pengambilan keputusan untuk masalah-masalah yang bersifat daerah menjadi sulit untuk segera dipecahkan, karena harus selalu menunggu kebijaksanaan dan keputusan dari pusat.
- d. Pengambilan keputusan cenderung diseragamkan tanpa meng-indahkan karakteristik, kondisi dan kemampuan daerah, serta menafikan prinsip partisipasi.
- e. Terhambatnya proses demokratisasi dan pemencaran kekuasaan (prinsip negara hukum), hal ini mengingat kebebasan daerah untuk menentukan kebijaksanaan sendiri sesuai dengan keinginan rakyat masing-masing menjadi terhambat.
- f. Daerah tidak memiliki alternatif pilihan atau tidak memiliki kreatifitas sendiri, kecuali hanya menerima seluruh kebijaksanaan dan keputusan dari pusat.

---

53 Bagir Manan, Hubungan....Loc.Cit.

54 Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm.21.

Disamping itu, suatu negara kesatuan dikatakan menganut asas desentralisasi apabila wewenang yang mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*) melainkan juga oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelstanding*) ataupun bersifat otonom (teritorial maupun fungsional). Sehingga desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegheids*) tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian atau proses penyerahan kepada atau membiarkan satuan pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya (otonomi).<sup>55</sup>

Pada umumnya ada beberapa dasar pemilihan sistem otonomi dalam negara kesatuan, yaitu:

- a. Dorongan efisiensi dan efektifitas pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kewenangan mengatur dan mengurus sendiri bidang-bidang pemerintahan tertentu yang menjadi urusan rumah tangga daerah, pembuatan aturan dapat dilakukan secara efisien dan cepat. Selain dapat dibentuk secara efisien, cepat dan mudah, juga lebih efektif karena lebih konkret dengan jangkauan terbatas sehingga mudah menerapkannya. Selain karena teritorial yang terbatas, juga dimungkinkan pelaksanaan fungsi pelayanan disesuaikan secara nyata dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat setempat.<sup>56</sup>
- b. Sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi sistem negara kesejahteraan (*welfare state*). Negara atau pemerintah bertanggungjawab mewujudkan dan menjamin kesejahteraan umum, kemakmuran dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Fungsi pelayanan akan berjalan dengan baik kalau satuan pemerintahan didekatkan dengan masyarakat yang dilayani dan disertai kebebasan untuk mengatur dan menentukan macam dan cara pelayanan yang tepat bagi lingkungan masyarakat bersangkutan.
- c. Sebagai bagian dari proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi sebagai esensi otonomi dengan demokratisasi merupakan hal yang sangat terkait, partisipasi

---

55 Ibid., hlm.53-54.

56I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm.26-27

masyarakat melalui sistem perwakilan seperti pemilihan pimpinan daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan salah satu jalan agar tujuan mensejahterakan rakyat dapat terwujud.

- d. Sebagai cara memelihara kesinambungan budaya dan sejarah pemerintahan yang telah ada. Sistem otonomi dipilih agar budaya dan pemerintahan asli dapat terpelihara dengan baik, sekalipun saat ini telah dipilih satu kesatuan yang lebih besar dibentuk. Semisal Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur: (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa; (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. *autos* dan *nomos*, Dalam negara kesatuan seharusnya otonomi daerah atau pemerintahan daerah seharusnya mendapat perhatian yang tidak kalah penting dalam pembaharuan hukum menuju format ideal yang berkeadilan, misalnya otonomi daerah harus menjadi poin penting dalam menyusun dan mengamandemen UUD 1945.

Sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia sudah sejak semula meletakan otonomi daerah sebagai salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan, apalagi jika negara kesatuan tersebut memiliki wilayah negara yang luas dan masyarakat bangsanya bersifat majemuk. Secara etimologis, otonomi diartikan sebagai pemerintahan sendiri (*auto= sendiri, dan nomos= pemerintahan*), dalam bahasa Yunani otonomi berasal dari kata *aotus* sendiri dan *nemein*=menyerahkan atau memberikan, yang berarti *kekuatan mengatur sendiri*. Sehingga secara maknawi (*begrif*) otonomi mengandung pengertian kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus diri sendiri (*rumah tangga daerahnya sendiri: penulis*).<sup>57</sup>

Pandangan lain, konsep otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang, otonomi bermakna membuat peraturan perundang-undangan sendiri (*zelwet-geving*), namun dalam perkembangnya konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelwetgeving* (membuat Peraturan Daerah), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).

C.W. Van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigenhuisholding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).<sup>58</sup>

Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum, tidak kalah penting otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan.<sup>59</sup>

Otonomi ditentukan berdasarkan teritorial atau berdasarkan fungsi. Esensi otonomi adalah kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus sendiri kepentingan masyarakat yang menjadi fungsi pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri dalam satu ikatan negara kesatuan, otonomi senantiasa memerlukan kemandirian dan kebebasan mengatur bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka (*zelfstandigheid*, bukan *onafhankelijkheid*).

Artinya daerah tidak memiliki kedaulatan sendiri tetapi kedaulatan tetap berada pada kekuasaan pemerintah dan tidak terbagi ke pemerintah daerah. Pemerintah daerah merupakan lembaga pelaksana kedaulatan yang menjadi kekuasaan pemerintahan pusat. Latar belakang perlunya asas desentralisasi sebagai desain pembagian kewenangan pusat dan daerah dalam negara kesatuan, yaitu:<sup>60</sup> Prinsip negara hukum. Dalam negara hukum dikenal pemencaran atau pembagian kekuasaan dalam garis vertikal, dan daerah merupakan bentuk garis vertikal. Pembagian kekuasaan dilakukan untuk melakukan pemencaran tugas sebagai berikut :

- 1) Kewenangan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, sehingga keberadaan daerah (otonomi) dalam negara kesatuan merupakan peleksanaan prinsip negara hukum tersebut.
- 2) Prinsip demokrasi. Partisipasi masyarakat dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan sangat diperlukan, oleh sebab itu keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan merupakan keharusan, sehingga desentralisasi merupakan bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 3) Prinsip *welfare state*, dalam negara kesejahteraan fungsi negara adalah sebagai pelayan masyarakat (*public services*) untuk mewujudkan kesejahteraan umum warganya. Fungsi ini tidak dapat berjalan baik jika digunakan desain sentralistik, karena masyarakat akan terhambat

---

58 HM. Laica Marzuki, Berjalan-jalan di Ranah Hukum: Pikiran Lepas, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm.125.

59 Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm.21.

60 Hestu Cipto Handoyo, Op.Cit., hlm.139-14.

memperoleh pelayanan. Dalam arti bahwa otonomi daerah dan pemekaran daerah adalah solusi terbaik penyelenggaraan *welfare state* guna pelayanan kesejahteraan.

- 4) Prinsip kebhinekaan. Dalam negara yang komposisi masyarakatnya demikian beragam, tidaklah mungkin untuk melakukan penyeragaman (*uniformitas*) kebijaksanaan dan keputusan-keputusan politik, prinsip kebhinekaan merupakan wadah untuk menampung keanekaragaman tersebut. Konsep otonomi yang berkeadilan bagi daerah merupakan representasi prinsip kebhinekaan.
- 5) Konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya (otonomi luas) merupakan bagian esensial atau esensi utama dari pemerintahan desentralisasi, pemerintahan desentralisasi merupakan *species* dari sistem negara kesatuan yang lebih *genus*. Tidak hanya Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 saja yang menyatakan Indonesia adalah negara kesatuan, Pasal 18 UUD 1945 juga menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan sebab Undang-Undang Dasar 1945 tidak membenarkan pemberlakuan sistem pemerintahan negara berdasarkan asas sentralisasi, juga tidak mengenal sistem pemerintahan federal. Intinya bahwa konsep otonomi hanya dapat diterapkan dalam sistem pemerintahan berdasarkan sistem desentralisasi, dengan garis bawah yang harus ditebalkan bahwa pemerintahan desentralisasi merupakan bagian dari negara kesatuan.<sup>61</sup>

#### **4. Kedudukan Kepala Daerah dan DPRD dalam Negara Kesatuan**

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana beberapa pasal telah diubah dengan Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja diatur terkait ketentuan mengenai kelembagaan Pemerintahan, dalam UU tersebut yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom,

---

61 HM. Laica Marzuki, Op.Cit., hlm.123

sementara DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Dalam Pasal 57 disebutkan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Hal ini menunjukan bahwa DPRD merupakan bagian dari pemerintahan daerah yang kedudukannya bukan sebagai legislatif daerah.

Kedudukan DPRD Kabupaten/Kota dalam pemerintahan daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota dan merupakan pejabat daerah. Sebagai penyelenggara urusan daerah, DPRD memiliki fungsi dalam pembentukan Perda Kabupaten/Kota; anggaran; dan pengawasan. Berikut Tugas dan kewenangan Kepala Daerah dan DPRD dalam Undang-undang No.23/2014, yaitu DPRD mempunyai fungsi: a. legislasi; b. anggaran; dan pengawasan. Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Berkenaan dengan kewenangan membentuk Peraturan Daerah (fungsi legislasi), Pasal 50 UU 23/2014 mengatur bahwa Fungsi DPRD dalam pembentukan Perda Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan cara:

1. Membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota.
2. Mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan
3. Menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota.
4. Program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 150 huruf c memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran.
5. Dalam menetapkan program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota melakukan koordinasi dengan bupati/wali kota.

Intinya bahwa DPRD merupakan lembaga pelaksana peraturan daerah yang memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah, bukan sebagai lembaga legislatif daerah. Berdasar pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pelaksanaan fungsi legislasi dibantu oleh Bada Legislasi Daerah. Menurut Pasal 53, Peraturan Pemerintah tersebut bahwa Badan Legislasi Daerah memiliki tugas :

- a. menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD.
- b. koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan pemerintah daerah.
- c. menyiapkan rancangan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.
- d. melakukan pengharmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD.
- e. memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, di luar prioritas rancangan.
- f. peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah.
- g. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus.
- h. memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan
- i. membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

## **5. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Sebagai Bentuk Penguatan Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Sebagai suatu negara yang sedang membangun, pemerintah berperan besar dalam meberdayakan masyarakat dalam segala lapangan kehidupan. Salah satu aspek penting dari upaya pemerintah memberdayakan masyarakat adalah dengan cara meleksanakan secara wajar asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik.<sup>62</sup>

Pengertian umum dari asas-asas umum penyelenggaraan pemerintah yang baik menurut Ridwan HR adalah dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan dasar dan tatacara dalam

---

<sup>62</sup> Bagir Manan, Teori dan politik konstitusi, FH UII Press, Cetakan Kedua, Yogyakarta, 2004, hlm.245.

penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan menjadi baik, sopan adil, terhormat, bebas dari kedzaliman, pelanggaran peraturan tindakan penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang.<sup>63</sup>

Asas penyelenggaraan pemerintahan negara disebutkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan negera kita, diantaranya dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari KKN. Dalam Pasal 3 UU tersebut menyebutkan asas umum penyelenggaraan negara terdiri dari asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas.

Kemudian disebut pula sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dimana dalam penjelasannya disebutkan : “Yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi atas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas dan akuntabilitas, sebagai dimaksud dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme”.

Salah satu wujud pelaksanaan asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah dalam fungsi pelayanan tersebut dipertalikan pula dengan dengan fungsi pengawasan atau kendali. Selanjutnya fungsi pengawasan dan kendali tersebut bertalian erat dengan fungsi tradisional pemerintah sebagai penjaga keamanan dan ketertiban (rust en orde).<sup>64</sup>

Lebih lanjut dapat diuraikan mengenai asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yakni meliputi :<sup>65</sup>

- a. Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

---

63 Ridwan HR, Hukum administrasi Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm.247.

64 Bagir Manan, Loc Cit.

65 Lutfi Effendi, Pokok-Pokok Hukum Administrasi, Bayumedia Publishing, Malang, 2004, hlm. 85.

- c. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian dijelaskan lebih lanjut oleh Bagir Manan, bahwasannya pengawasan dan kendali tersebut berbagai dimensi yakni :

- a. Untuk mencegah pelanggaran terhadap berbagai peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum pada umumnya.
- b. Untuk menjaga keseimbangan antara berbagai kepentingan baik yang sama ataupun yang berbeda dari aneka ragam kegiatan yang diawasi.
- c. Untuk menjamin keseimbangan pembagian berbagai “resource” yang mungkin tersedia secara terbatas.
- d. Untuk melindungi kepentingan umum dari suatu kegiatan yang tidak diawasi atau dikendalikan.
- e. Untuk mencegah orang-orang atau badan yang tidak berhak melakukan perbuatan atau tindakan tertentu.

## **6. Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah Kabupaten adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dengan persetujuan bersama Bupati. Pembentukan Peraturan daerah merupakan amanah Pasal 18 ayat (6) yang mengatur ketentuan bahwa “pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Pasal ini memberikan kewenangan kepada

pemerintah daerah untuk membuat peraturan daerah terkait dengan kewenangan daerah yang dimilikinya.

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta ke khasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 Pembentukan Produk Hukum Daerah bahwa materi muatan yang terkandung dalam Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota, meliputi Kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota. Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.80 Tahun 2015, mengatur bahwa :

- 1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- 3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.
- 5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa :
  - a) teguran lisan;
  - b) teguran tertulis;
  - c) Penghentian sementara kegiatan;
  - d) penghentian tetap kegiatan;
  - e) pencabutan sementara izin
  - f) pencabutan tetap izin;

- g) denda administratif; dan/atau
- h) sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **7. Kajian Terhadap Asas Penyusunan Peraturan Daerah**

Proses pembentukan Perda yang dimulai dari prakarsa hingga pengesahan tersebut juga harus merujuk pada asas-asas hukum pembentukan undang-undang, dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur ketentuan Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: asas kejelasan tujuan; asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; asas dapat dilaksanakan; asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; asas kejelasan rumusan, asas keterbukaan. Dengan adanya Undang-undang No.12 Tahun 2011 yang menggantikan Undang-undang No.10 Tahun 2004, maka asas-asas Pembentukan Perundang-Undangan yang baik tertuang dalam Pasal 5 Undang- Undang No.12 Tahun 2011.

Pasal 5 mengenai asas-asas pembentukan undang-undang di bawah ini:

- a. Asas Kejelasan Tujuan, adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan; Dapat dilaksanakan, adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- d. Asas Kedayagunaan dan kehasilgunaan, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam

- mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- e. Asas Kejelasan rumusan, adalah 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;
  - f. Asas Keterbukaan, adalah 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.
  - g. Asas-asas hukum materiil peraturan perundang-undangan yang baik dapat berupa asas terminologi dan sistematika yang jelas, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (Yuliandri, 2009: 114). Pasal 6 Undang-undang No.12 Tahun 2011 berkaitan dengan proses penentuan materi undang-undang.
  - h. Asas Pengayoman, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan pelindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat.
  - i. Asas Kemanusiaan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan pelindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
  - j. Asas Kebangsaan, adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
  - k. Asas Kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
  - l. Asas Kenusantaraan, adalah bahwa 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 dan UUD 1945.

- m. Asas Bhinneka Tunggal Ika, adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- n. Asas Keadilan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- o. Asas Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- p. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- q. Asas Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.
- r. Asas sesuai dengan bidang hukum masing-masing materi muatan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain: dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah, dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.<sup>66</sup>

Dalam pembentukan Peraturan daerah, maka asas-asas ini harus menjadi pedoman (*directives*) dalam proses pembuatan Perda mengingat fungsinya yang penting dalam persyaratan kualitas aturan hukum, sehingga Perda yang dihasilkan memiliki efektivitas dari segi pencapaian tujuan (*doeltreffendheid*), pelaksanaan (*uitvoerbaarheid*) dan penegakan

---

<sup>66</sup> Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan, Jakarta, 2009.

hukumnya (*handhaafbaarheid*). Menurut A.Hamid S Attamimi, asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan asas-asas yang berfungsi untuk memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, sehingga tepat penggunaan metode pembentukannya, serta sesuai dengan proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.

**C. Kajian Terhadap Praktik Pengaturan Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh Serta Masalah yang dihadapi Masyarakat**

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagai hasil dari reformasi di bidang Hukum Pemerintahan Jokowi Widodo dan Yusuf Kalla, maka daerah memiliki kewenangan yang lebih luas untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Konsekuensi dari pelaksanaan undang-undang tersebut adalah bahwa pemerintah daerah harus dapat lebih meningkatkan kinerjanya dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan daerah, dan pelayanan kepada masyarakat dengan memperhatikan sinkronisasi antara Peraturan Presiden No 18 Tahun 2020 tentang RPJMN Tahun 2020 – 2024 , mengacu pada RPJMD Provinsi Jawa Barat Tahun 2018 – 2023 dan RPJPD Kabupaten Karawang Tahun 2005 – 2025. RPJMD Tahun 2021-2026 dan Rencana Strategis Perangkat Daerah.

Rencana Strategis yang disusun oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kabupaten Karawang untuk periode Tahun 2021-2026 merupakan langkah awal untuk melaksanakan mandat tersebut diatas, yang dalam penyusunannya perlu melaksanakan analisis terhadap lingkungan, baik internal maupun eksternal yang merupakan langkah penting dengan mempertimbangkan kekuatan (strengths), kelemahan (weakness), peluang (opportunity), dan tantangan (threats) yang ada. Rencana Strategis merupakan suatu proses yang berorientasi pada proses dan hasil yang ingin dicapai dalam kurun waktu lima tahun, dengan tetap memperhatikan potensi yang ada baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya lainnya.

Sebagaimana amanat Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, maka setiap SKPD di daerah wajib membuat dokumen Rencana Strategis (Renstra) lima tahunan, yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, program dan kegiatan pembangunan sesuai sesuai dengan tugas dan fungsinya, secara spesifik dan terukur serta dilengkapi dengan sasaran yang hendak dicapai.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 14 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Bupati Karawang Nomor 11 Tahun 2017 tentang Perubahan Peraturan Bupati Karawang Nomor 45 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kabupaten Karawang, Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kabupaten Karawang adalah unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman yang berbentuk Dinas yang merupakan organisasi perangkat daerah sebagai unsur wajib dalam pemerintah daerah di bidang infrastruktur Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman yang dipimpin oleh seorang kepala dinas yang mempunyai tugas pokok “Membantu Bupati melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah bidang perumahan rakyat dan kawasan permukiman serta tugas pembantuan yang ditugaskan kepada Daerah”

Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor : 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Pasal 33 ayat (2) dikatakan bahwa ”Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah menyelenggarakan perencanaan pembangunan Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya”. Oleh sebab itu, Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kabupaten Karawang sebagai salah satu dinas teknis yang menangani infrastruktur Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman mempunyai peran yang strategis dalam menjabarkan kebijakan pimpinan khususnya pembangunan bidang infrastruktur Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman dengan perpedoman kepada RPJMD Kabupaten Karawang.

Secara eksternal, tantangan pengembangan yang dihadapi oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman yaitu berupa isu-isu strategis pembangunan yang bersifat mendesak dengan skala kebutuhan yang semakin luas dan kompleks yang memerlukan solusi-solusi yang konkret serta menyentuh kebutuhan dasar masyarakat. Di era milenial saat ini perkembangan teknologi informasi sangat pesat sudah mejamah ke seluruh bidang kehidupan masyarakat termasuk bidang pemerintahan. Masyarakat dapat dengan mudahnya memberikan kritik dan masukan melalui media sosial, website dan sarana lainnya. Oleh sebab itu, sebagai salah satu dinas yang berhubungan langsung dengan kepentingan warga masyarakat maka Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kabupaten Karawang dituntut untuk selalu siap sedia menerima segala kritikan, masukan yang sifatnya membangun. Selain itu pula, dalam rangka mengantisipasi perkembangan kebutuhan pembangunan di masa depan, Pemerintah Pusat tentunya akan selalu mengeluarkan terobosan-terobosan dalam bentuk kebijakan-kebijakan baru yang cenderung semakin progresif.

Dengan mencermati peluang dan tantangan tersebut di atas, maka posisi Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kabupaten Karawang secara garis besar adalah sebagai pelaksana kebijakan pimpinan dalam bidang pembangunan Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman. Sebagai pelaksana kebijakan pimpinan Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kabupaten Karawang memiliki peran strategis dalam menentukan kebijakan dan program dalam rencana pembangunan Kabupaten Karawang. Selain itu juga turut andil memberi solusi dari berbagai penanganan permasalahan bidang Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman yang mendesak sesuai dengan tupoksinya.

Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kabupaten Karawang juga sebagai salah satu dinas yang mempunyai peran penting bagi SKPD yang lain dalam memfasilitasi upaya peningkatan kesadaran, kepedulian dan dukungan seluruh stakeholder di tingkat kabupaten dalam proses percepatan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman. Sebagai upaya peningkatan kesadaran, kepedulian dan komitmen dukungan riil seluruh stakeholder dalam proses implementasi program dan kegiatan pembangunan perumahan rakyat dan kawasan permukiman, maka Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman harus selalu melakukan koordinasi dengan instansi terkait baik ditingkat kabupaten, Satuan Kerja Provinsi maupun Pusat dalam menyusun Rencana dan Strategi Pembangunan Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman.

Permasalahan dalam Pembangunan Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman pada masing-masing bidang diuraikan seperti dibawah ini :

a. Bidang Perumahan

Secara garis besar permasalahan perumahan yaitu antara lain :

- 1) Jumlah backlog Kabupaten Karawang yang masih relatif tinggi. Berdasarkan basis data perumahan dan kawasan permukiman tahun 2018, backlog kepemilikan di Kabupaten Karawang mencapai 105.330 unit, sedangkan backlog penghunian mencapai 80.926 Unit.
- 2) Jumlah rumah tidak layak huni yang masih tinggi. Berdasarkan Basis Data Terpadu tahun 2021, jumlah RTLH di Kabupaten Karawang mencapai 116.209 unit.
- 3) Keberadaan MBR dan backlog perumahan bagi MBR. Berdasarkan kegiatan hasil pendataan di tingkat Kecamatan, pada tahun 2018, Jumlah MBR di Kabupaten Karawang mencapai 193.986 jiwa

- 4) Keterbatasan MBR terhadap akses pembiayaan rumah yang terjangkau
- 5) Belum optimalnya arahan kebijakan pembangunan dan pengembangan wilayah yang mendorong kebutuhan pembangunan perumahan
- 6) Kebutuhan untuk mengendalikan pembangunan permukiman pada wilayah rawan bencana, kawasan-kawasan cepat tumbuh serta pada lokasi-lokasi Proyek Strategis Nasional
- 7) Kebutuhan penyediaan hunian layak bagi korban bencana dan masyarakat di Kabupaten Karawang
- 8) Masih rendahnya angka serah terima PSU perumahan ke Pemda
- 9) Harga lahan diperkotaan semakin tinggi,
- 10) Tingkat migrasi Kabupaten Karawang terus meningkat
- 11) masih rendahnya keinginan masyarakat untuk tinggal di hunian vertical (rumah susun)
- 12) Belum tersusunnya database yang disepakati sebagai dasar perencanaan Infrastruktur Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman

b. Bidang Permukiman

Masalah permukiman menyangkut banyak faktor yang saling berkaitan, bukan hanya menyangkut aspek fisik dan teknis saja tetapi juga aspek sosial, ekonomi dan budaya. Tidak hanya menyangkut tempat hunian, tetapi juga tempat kerja, berbelanja dan wahana berekreasi.

Secara garis besar permasalahan permukiman, antara lain :

- 1) Tingginya luasan kawasan permukiman kumuh di Kabupaten Karawang. Berdasarkan SK Bupati No 765/Kep.2178-Huk/2019 ,sebaran kawasan permukiman kumuh di Perkotaan Kabupaten Karawang mencapai luas 327,06 Ha (slum dan permukiman ilegal squater)
- 2) Kebutuhan akan pembangunan infrastruktur desa tertinggal Minimnya layanan air minum, layanan persampahan dan sanitasi
- 3) Keterbatasan kegiatan yang komprehensif secara teknis, kelembagaan, peraturan, pembiayaan, dengan

mengoptimalkan peran serta masyarakat dalam pengelolaan limbah

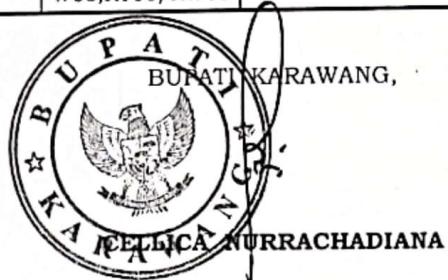
- 4) Belum adanya kegiatan yang komprehensif secara teknis, kelembagaan, peraturan, pembiayaan, dengan mengoptimalkan peran serta masyarakat. Belum adanya dukungan pelayaran IPTL terkait infrastruktur dan kelengkapan non teknis. Saat ini di Kabupaten Karawang belum adanya pemisahan fungsi regulator dan operator untuk mempermudah kinerja pengelolaan air limbah di Kabupaten Karawang serta belum adanya dukungan dalam sektor pembayanya.

NO	DESA	KECAMATAN	LUAS KUMUH (Ha)	LOKASI	STATUS KUMUH
5	1 Rengasdengklok Utara	Rengasdengklok	4,54	RT001-RW009	RINGAN
			3,02	RT002-RW009	RINGAN
			2,54	RT003-RW009	RINGAN
			3,53	RT012-RW003	RINGAN
			1,64	RT014-RW003	RINGAN
			2,49	RT015-RW003	RINGAN
			2,48	RT016-RW003	RINGAN
			1,87	RT018-RW004	RINGAN
			2,52	RT019-RW004	RINGAN
			2,98	RT020-RW004	RINGAN
6	2 Perumahan Selatan	Kertasari	2,22	RT021-RW004	RINGAN
			11,50	RT01-RW01	SEDANG
			1,81	RT02-RW01	SEDANG
			0,64	RT03-RW02	SEDANG
			2,39	RT04-RW02	SEDANG
			1,11	RT05-RW02	SEDANG
			2,13	RT001-RW001	SEDANG
			0,64	RT002-RW001	SEDANG
			2,55	RT003-RW001	SEDANG
			1,16	RT004-RW001	SEDANG
7	3 Tunggakjati Karawang Barat	Tanjungpura	1,37	RT005-RW001	SEDANG
			3,34	RT006-RW004	SEDANG
			2,67	RT007-RW004	SEDANG
			3,23	RT008-RW004	SEDANG
			1,55	RT009-RW004	SEDANG
			3,10	RT010-RW004	SEDANG
			4,13	RT011-RW004	SEDANG
8	4 Karangpawitan	Karangpawitan	1,70	RT012-RW004	SEDANG
			1,60	RT013-RW004	SEDANG
			8,25	RT014-RW004	SEDANG
			3,23	RT015-RW004	SEDANG
			3,96	RT016-RW004	SEDANG
9	5 Warung Bambu	Karawang Timur	2,95	RT017-RW004	SEDANG
			8,25	RT018-RW004	SEDANG
			3,23	RT019-RW004	SEDANG
			3,96	RT020-RW004	SEDANG
			2,95	RT021-RW004	SEDANG

#### Data lokasi Kawasan Pemukiman Kumuh di Kabupaten Karawang

10	Karangmulya	Telukjambe Barat	1,77	RT001-RW001	RINGAN
11	Mulyajaya		6,80	RT002-RW001	SEDANG
12	Parungsari		2,47	RT003-RW001	SEDANG
13	Karangligar		4,70	RT002-RW001	SEDANG
14	Margakaya		4,35	RT003-RW002	RINGAN
15	Sukaluyu		5,27	RT004-RW002	SEDANG
16	Wadas		5,28	RT001-RW001	SEDANG
17	Pinayungan		3,00	RT008-RW002	RINGAN
18	Purwadana		3,11	RT009-RW002	SEDANG
19	Sukamakmur		2,00	RT001-RW001	RINGAN
20	Puseurjaya	Telukjambe Timur	1,72	RT002-RW001	RINGAN
21	Pancawati		2,68	RT005-RW002	SEDANG
22	Sumur Kondang		3,90	RT014-RW005	RINGAN
23	Curug		3,76	RT001-RW001	SEDANG
24	Walaha		4,60	RT002-RW001	SEDANG
			3,34	RT001-RW001	SEDANG
			3,57	RT004-RW002	SEDANG
			7,49	RT007-RW003	SEDANG
			5,21	RT003-RW007	SEDANG
			2,69	RT002-RW007	SEDANG
		Klari	3,74	RT001-RW007	SEDANG
			2,49	RT011-RW006	RINGAN
			4,50	RT014-RW006	RINGAN
			3,52	RT 001-RW 001	RINGAN
			4,24	RT 002-RW 001	RINGAN
			3,38	RT 004-RW 002	RINGAN
			4,66	RT003-RW001	RINGAN
			4,91	RT002-RW001	RINGAN
			7,00	RT007-RW003	RINGAN
			2,00	RT008-RW003	RINGAN
			2,92	RT 001-RW 004	RINGAN
			2,64	RT002-RW004	RINGAN
			2,14	RT003-RW004	RINGAN
			3,54	RT011-RW004	RINGAN
			6,22	RT012-RW004	RINGAN
			2,37	RT022-RW004	RINGAN
			1,61	RT023-RW004	RINGAN
			1,66	RT024-RW004	RINGAN
			2,64	RT025-RW004	RINGAN
			2,60	RT006-RW002	RINGAN
			4,80	RT007-RW002	RINGAN
			2,50	RT008-RW002	RINGAN

25	Dawuan Timur	Cikampek	1,92	RT 001-RW 008	RINGAN
26	Cikampek Timur		1,27	RT 002 - RW 008	RINGAN
			3,10	RT 003-RW 008	RINGAN
			5,79	RW 12	RINGAN
			2,42	RW 11	RINGAN
27	Sarimulya	Kota Baru	2,79	RT 001-RW 001	RINGAN
			1,91	RT 004 - RW 002	RINGAN
			1,80	RT 005-RW 002	RINGAN
			2,58	RT 012- RW 002	RINGAN
			3,22	RT 018- RW 008	RINGAN
			1,12	RT 032- RW 002	RINGAN
			3,26	RT002RW001	RINGAN
			0,56	RT001RW001	RINGAN
			5,35	RT002RW003	RINGAN
			1,82	RT002RW006	RINGAN
29	Pasir Resik	Tirtamulya	4,02	RT002-RW004	RINGAN
30	Parakan Mulya		1,45	RT003-RW004	RINGAN
31	Purwasari	Purwasari	3,96	RT.006 -RW003, RT.006-RW.004	RINGAN
32	Tamelang		6,50	RT.009,RT.010- RW.005	RINGAN
33	Mekarmaya	Cilamaya Wetan	4,42	RT007-RW007	RINGAN
34	Kutamaneuh	Pangkalan	13,50	RT01/RW01,RT0 9/RW05,RT12/R W06,RT11/RW06	SEDANG



- D. Kajian Implikasi System Penerpaan System Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampak Aspek Keuangan Daerah**
1. Implikasi

Pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh telah diamanatkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Selain itu penanganan permukiman kumuh juga dilandasi dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh (RP2KPKPK). Dengan berpatokan pada peraturan perundangan tersebut.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh Kabupaten Karawang memberikan implikasi penanganan permukiman kumuh diawali dengan identifikasi lokasi permukiman kumuh dan penetapan lokasi permukiman kumuh tersebut melalui Surat Keputusan Bupati. Melalui identifikasi tersebut, penanganan dilakukan sesuai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman khususnya di pasal VII dan VIII yang menjelaskan berbagai hal tentang pemeliharaan dan perbaikan kawasan permukiman, serta pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan dan permukiman kumuh dengan tiga pola penanganan yaitu pemugaran, peremajaan dan pemukiman kembali.

## 2. Dampak keuangan

Dengan adanya peraturan daerah tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh, tentunya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan terbebani karena Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan daerah tersebut, akan mengucurkan dananya antara lain :

- a. Untuk menyusun dan membuat peraturan baru
- b. Untuk menysusun peraturan Bupati
- c. Menyelenggarakan sosialisasi dan
- d. Pembiayaan lainnya yang merupakan implikasi dan adanya peraturan daerah ini.

### **BAB III**

### **EVALUASI DAN ANALISIS**

### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Menurut Hans Kelsen hukum adalah termasuk dalam sistem norma yang dinamik (nomodynamisc) oleh karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh Lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk dan menghapusnya sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi berlakunya atau pembentukan, hukum itu adalah sah (valid) apabila dibuat oleh Lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya serta bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (inferior), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hirarki.

Secara metodologis upaya mencari suatu norma hukum yang melandasi norma yang lebih rendah dan upaya mencari norma yang lebih rendah bertentangan dengan norma yang lebih tinggi tidak berlangsung terus menerus tanpa batas (regressus ad infinitum), sebab pada akhirnya harus ada norma yang dianggap sebagai norma yang tertinggi/ puncak atau sampai berhenti pada norma yang diatasnya tidak ada lagi norma yang lebih tinggi, disebut groundnorm atau Staatsfundamentalnorm. Merujuk pada teori tersebut, terbukti bahwa sistem norma hukum Indonesia membentuk bangunan piramida, norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berjenjang-jenjang, berlapis-lapis, sekaligus berkelompok-kelompok.

Dalam Mukadimah UUD 1945 telah mengamanatkan, bahwasannya negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, demikian selanjutnya di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menematifkan bahwa "Indonesia adalah negara hukum". Konsekuensinya segala aspek kehidupan dalam tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan wajib dilakukan berdasarkan atas hukum.

Ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tersebut merupakan kehendak rakyat tertinggi yang dijadikan hukum dasar dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia. Pilar utama dalam mewujudkan prinsip negara hukum adalah pembentukan peraturan perundang-undangan dan penataan kelembagaan negara. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang

pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sering terjadi bahwa hukum tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat, atau penjamin keadilan. Banyak sekali peraturan hukum yang tumpul, tidak mampu memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum. Bahkan banyak produk hukum yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan. Oleh karenanya peraturan perundang-undangan yang baik harus memiliki aspek-aspek materiil dan aspek-aspek formil seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.

Selain yang telah dikemukakan diatas, adapun beberapa asas kiranya perlu diperhatikan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, yakni diantaranya :

1. Asas Lex Superior Derogat Legi Inferiori, yakni ketentuan yang lebih tinggi derajatnya menyampingkan ketentuan yang lebih rendah.
2. Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis, yakni ketentuan yang bersifat khusus menyampingkan ketentuan yang bersifat umum.
3. Asas Lex Posterior Derogat Legi Priori, yakni ketentuan yang kemudian menyampingkan ketentuan terdahulu.
4. Asas Positivisme dan Perspektif, yakni ketentuan dalam Peraturan Daerah memuat permasalahan yang up to date dan visioner ke depan.

Dalam penjelasan beberapa asas diatas bertujuan menentukan derajatnya masing-masing dengan konsekuensi jika ada peraturan yang bertentangan, maka yang dinyatakan berlaku adalah yang derajatnya lebih tinggi. Di sini berlaku asas lex superiori derogat legi inferiori (hukum yang derajatnya lebih tinggi mengesampingkan hukum yang derajatnya lebih rendah). Untuk itu, kajian ini bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum agar terdapat sinkronisasi antara Peraturan Daerah dengan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan lebih tinggi yang menjadi payung hukumnya ataupun Peraturan yang lebih tinggi lainnya. Sinkronisasi ini diperlukan agar Peraturan Daerah absah secara konstitusional, selain itu untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Bahkan lebih jauh diarahkan agar perda yang dibuat tidak bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya. Untuk mengantisipasi adanya ketidakharmonisan/pertentangan norma hukum diperlukan upaya harmonisasi.

Dalam arti bahwa harmonisasi merupakan upaya maupun proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertegangan, dan kejanggalan. Harmonisasi perlu mendapat perhatian karena dalam praktiknya timbul pertentangan antara satu norma hukum dengan yang lainnya, hal ini disebabkan bahwa tidak adanya jaminan absolut dalam sebuah kesatuan tatanan hukum tidak adanya problem pertentangan norma hukum. Harmonisasi norma hukum ini bukan sesuatu yang dapat terjadi dengan sendirinya, melainkan harus diciptakan, salah satu upaya adalah melalui analisis harmonisasi peraturan pada saat pembentukannya.

Dalam pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan, dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat.

Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Dalam kaitannya dengan pembuatan suatu produk hukum (termasuk produk hukum daerah) harus ada keselarasan antara das sollen dengan das sein, dalam hal ini penting artinya untuk mengembangkan produk hukum yang bersifat humanis partisipatoris. Hukum yang humanis partisipatoris adalah hukum yang memberikan tempat kepada hukum-hukum lokal dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hukum.

Fungsi hukum yang humanis partisipatoris merupakan perwujudan dari hukum yang mendasarkan pada martabat manusia dan nilai-nilai kemanusiaan melalui pemberian prakarsa dan kesempatan kepada masyarakat dalam proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat. Proses ini dimulai dari perencanaan hukum sampai pada penerapan hukum.

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan tingkat daerah, maka Peraturan Daerah menduduki posisi yang lebih tinggi dibandingkan dengan jenis peraturan perundang-undangan tingkat daerah lainnya, seperti Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Bupati) dan Keputusan

Kepala Daerah (Keputusan Bupati), bahkan menurut Bagir Manan bahwa Peraturan Daerah itu semacam undang-undang.

Ditinjau dari aspek organ pembentukannya, Peraturan Daerah dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Dua organ daerah inilah yang disebut Pemerintahan Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Oleh sebab itu secara prinsipil Peraturan Daerah itu dibentuk oleh organ daerah yang diberi kewenangan atribusi oleh UUD 1945. Hak ini nampak jelas tercantum dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-Peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Ditunjukan dari aspek subtansinya, Peraturan Daerah itu dibentuk dan dilaksanakan untuk mengatur dan mengurus kewenangan-kewenangan otonomi dan tugas pembantuan yang berasal dari pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya. Lain dari pada itu kewenangan otonomi dan tugas pembantuan itu merupakan manifestasi dari prinsip pemencaran kekuasaan. Oleh sebab itu sangatlah wajar dan masuk akal, jikalau substansi dari Peraturan Daerah pada hakikatnya merupakan pelaksanaan norma hukum dari jenis peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang dipancarkan sampai tingkat daerah. Sehingga norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan Kepala Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah tidak boleh melanggar norma hukum yang terdapat didalam Peraturan Daerah.

Sebagai suatu sistem aturan-aturan (rules) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menunjukan pada suatu aturan tunggal (rule), tetapi seperangkat aturan (rule) yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem Konsekuensinya, adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan satu aturan saja. Pernyataan bahwa hukum adalah suatu tata aturan tentang perilaku manusia tidak berarti bahwa tata hukum (legal order) hanya terkait dengan perilaku manusia, tetapi juga dengan kondisi tertentu yang terkait dengan perilaku manusia.

Dalam kehidupan sosial terhadap berbagai macam tata aturan selain hukum, seperti moral atau agama. Jika masing-masing tata aturan tersebut berbeda-beda, maka definisi hukum harus spesifik sehingga dapat digunakan untuk membedakan hukum dari tata aturan yang lain. Masing-masing tata aturan sosial tersebut terdiri dari norma-norma yang memiliki karakteristik berbeda-beda.

Objek dari ilmu hukum adalah norma hukum yang di dalamnya mengatur perbuatan manusia, baik sebagai kondisi atau sebagai konsekuensi dari kondisi tersebut. Hubungan antara manusia hanya menjadi objek dari ilmu hukum sepanjang hubungan tersebut diatur dinorma hukum.

Konsep hukum dapat dirumuskan dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan apakah fenomena sosial yang umumnya disebut "hukum" menunjukkan karakteristik umum yang membedakan dari fenomena sosial lain yang sejenis, dan apakah karakteristik tersebut begitupun penting dalam kehidupan sosial sehingga bermanfaat seperti pengetahuan tentang kehidupan sosial. Untuk menjawab pertanyaan tersebut dapat dimulai dari penggunaan istilah hukum yang paling umum mungkin saja tidak ditemukan karakteristik khusus ataupun manfaat kepentingannya bagi masyarakat. Dalam kajian ini hukum didefinisikan dalam teman yang digunakan sebagai alat dalam aktivitas intelektual. Jadi pertanyaannya adalah apakah definisi tersebut dapat memenuhi tujuan teoritis yang di tuju.

Konsep hukum seringkali secara luas digunakan dengan mengalami bias politik dan bias ideologi. Pendapat yang menyatakan bahwa hukum dalam rezim Bolshevism sosialisme nasional, atau fasisme yang menindas kebebasan adalah bukan hukum. Menunjukan bagaimana bias politik dapat mempengaruhi definisi hukum. Menurut Hans Kalsen hukum adalah termasuk dalam system norma yang dinamik (nomodynamisc) oleh Sedangkan bias ideologi terkait dengan masih kuatnya pengaruh aliran hukum alam dalam perekembangan hukum.

Menurut Hans Kalsen hukum adalah termasuk dalam system norma yang dinamik (nomodynamisc) oleh karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh Lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk dan menghapusnya sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi berlakunya atau pembentukan, hukum itu adalah sah (valid) apabila dibuat oleh Lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya serta bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (inferior), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hirarki.

Secara metodologis upaya mencari suatu norma hukum yang melandasi norma yang lebih rendah dan upaya mencari norma yang lebih rendah bertentangan dengan norma yang lebih tinggi tidak berlangsung terus menerus tanpa batas (regressus ad infinitum), sebab pada akhirnya harus ada norma yang dianggap sebagai norma yang tertinggi/ puncak atau sampai berhenti pada norma yang diatasnya tidak ada lagi norma yang lebih tinggi, disebut groundnorm atau Staatsfundamentalnorm. Merujuk pada teori tersebut, terbukti bahwa sistem norma hukum Indonesia membentuk

bangunan piramida, norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berjenjang-jenjang, berlapis-lapis, sekaligus berkelompok-kelompok.

Dalam Mukadimah UUD 1945 mengamanatkan, bahwasannya negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, demikian selanjutnya di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menormatifkan bahwa "Indonesia adalah negara hukum". Konsekuensinya segala aspek kehidupan dalam tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan wajib dilakukan berdasarkan atas hukum.

Ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tersebut merupakan kehendak rakyat tertinggi yang dijadikan hukum dasar dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia. Pilar utama dalam mewujudkan prinsip negara hukum adalah pembentukan peraturan perundang-undangan dan penataan kelembagaan negara. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sering terjadi bahwa hukum tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat, atau penjamin keadilan. Banyak sekali peraturan hukum yang tumpul, tidak mampu memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum. Bahkan banyak produk hukum yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan. Oleh karenanya peraturan perundang-undangan yang baik harus memiliki aspek-aspek materiil dan aspek-aspek formil seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.

Dalam penjelasan beberapa asas diatas bertujuan menentukan derajatnya masing-masing dengan konsekuensi jika ada peraturan yang bertentangan, maka yang dinyatakan berlaku adalah yang derajatnya lebih tinggi. Di sini berlaku asas lex superiori derogat legi inferiori (hukum yang derajatnya lebih tinggi mengesampingkan hukum yang derajatnya lebih rendah). Untuk itu, kajian ini bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum agar terdapat sinkronisasi antara Peraturan Daerah dengan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan lebih tinggi yang menjadi payung hukumnya ataupun Peraturan yang lebih tinggi lainnya. Sinkronisasi ini

diperlukan agar Peraturan Daerah absah secara konstitusional, selain itu untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Bahkan lebih jauh diarahkan agar perda yang dibuat tidak bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya. Untuk mengantisipasi adanya ketidakharmonisan/pertentangan norma hukum diperlukan upaya harmonisasi.

Dalam arti bahwa harmonisasi merupakan upaya maupun proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertegangan, dan kejanggalan. Harmonisasi perlu mendapat perhatian karena dalam praktiknya timbul pertentangan antara satu norma hukum dengan yang lainnya, hal ini disebabkan bahwa tidak adanya jaminan absolut dalam sebuah kesatuan tatanan hukum tidak adanya problem pertentangan norma hukum. Harmonisasi norma hukum ini bukan sesuatu yang dapat terjadi dengan sendirinya, melainkan harus diciptakan, salah satu upaya adalah melalui analisis harmonisasi peraturan pada saat pembentukannya.

Dalam pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan, dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat.

Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Dalam kaitannya dengan pembuatan suatu produk hukum (termasuk produk hukum daerah) harus ada keselarasan antara das sollen dengan das sein, dalam hal ini penting artinya untuk mengembangkan produk hukum yang bersifat humanis partisipatoris. Hukum yang humanis partisipatoris adalah hukum yang memberikan tempat kepada hukum-hukum lokal dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hukum.

Fungsi hukum yang humanis partisipatoris merupakan perwujudan dari hukum yang mendasarkan pada martabat manusia dan nilai-nilai kemanusiaan melalui pemberian prakarsa dan kesempatan kepada masyarakat dalam proses pengambilan keputusan untuk memenuhi

kebutuhan hidup masyarakat. Proses ini dimulai dari perencanaan hukum sampai pada pendayagunaan hukum.

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan tingkat daerah, maka Peraturan Daerah menduduki posisi yang lebih tinggi di bandingkan dengan jenis peraturan perundang-undangan tingkat daerah lainnya, seperti Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Bupati) dan Keputusan Kepala Daerah (Keputusan Bupati), bahkan menurut Bagir Manan bahwa Peraturan Daerah itu semacam undang-undang. Argumentasi seperti ini dilandasi oleh alasan sebagai berikut :

Ditinjau dari aspek organ pembentukannya, Peraturan Daerah dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Dua organ daerah inilah yang disebut Pemerintahan Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Oleh sebab itu secara prinsipil Peraturan Daerah itu dibentuk oleh organ daerah yang diberi kewenangan atribusi oleh UUD 1945. Hak ini nampak jelas tercantum dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-Peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Ditunjukan dari aspek subtansinya, Peraturan Daerah itu dibentuk dan dilaksanakan untuk mengatur dan mengurus kewenangan-kewenangan otonomi dan tugas pembantuan yang berasal dari pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya. Lain dari pada itu kewenangan otonomi dan tugas pembantuan itu merupakan manifestasi dari prinsip pemencaran kekuasaan. Oleh sebab itu sangatlah wajar dan masuk akal, jikalau substansi dari Peraturan Daerah pada hakikatnya merupakan pelaksanaan norma hukum dari jenis peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang dipancarkan sampai tingkat daerah. Sehingga norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan Kepala Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah tidak boleh melanggar norma hukum yang terdapat didalam Peraturan Daerah.

Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan rencana penerbitan Peraturan Daerah tentang, Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh yang secara substansi maupun materi memuat kondisi hukum yang menjadi dasar dari pembentukan peraturan daerah tersebut dalam kaitanya secara langsung dengan Rancangan peraturan daerah Ini adalah dapat diuraikan sebagai berikut :

## **1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Setiap Peraturan Perundang-undangan dibawah undang-undang dasar, tentunya harus sesuai, selaras dan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945, dalam hal terencana dibentuknya rancangan Peraturan Daerah ini pasal-pasal dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan rencana penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini adalah sebagai berikut :

- a. Pasal 1 ayat (1), menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik”.
- b. Pasal 1 ayat (2), menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”.
- c. Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”
- d. Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, dan kabupaten kota itu mempunyai Pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang..
- e. Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- f. Pasal 18 ayat (5) menyatakan bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”.
- g. Pasal 18 ayat (6) menyatakan bahwa **“Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.**
- h. Pasal 18 ayat (7) menyatakan bahwa “susunan dan tata cara penyelengaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.
- i. Pasal 18A ayat (1), menyatakan bahwa “hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- j. Pasal 18A ayat (2), menyatakan “hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya alam dan sumberdaya lainnya anatar pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan pemerintah

daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

- k. Pasal 18B ayat (2), menyatakan bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat berserta hak-hak tradisional sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang.
- 2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Djawa Barat, Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 Tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta Dan Kabupaten Subang Dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Djawa Barat.**
- Undang-undang ini sebagai dasar dari terbentuknya daerah kabupaten Karawang dalam Lingkungan Provinsi jawa barat, sebagai salah satu kabupaten dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya undang-undang tersebut Pemerintah kabupaten Karawang diberikan hak dan memiliki kewajiban sebagaimana diatur oleh undang-undang, termasuk dalam pemebentukan peraturan daerah kabupaten Karawang Provinsi Jawa Barat adalah sebagai berikut :
- a. Pasal 1, menyatakan bahwa "Daerah-daerah jang meliputi daerah kabupaten: 1. Tanggerang (Djakarta), 2. Djatinegara 3. Sebagian Karawang, jang terdiri dari kawedanan-kawedanan tambun, srengseng, tjikarang, rengasdengklok, Tjikampek dan karawang, 4. Bagian karawang ketinggalannja jang terdiri dari kawedanan-kawedanan subang, Sengalaherang, pamukan, Tjiasem, dan purwakarta, 5. Serang, 6. Pandeglang, 7. Lebak, 8. Bogor, 9. Sukabumi, 10. Tjianjur, 11. Bandung 12. Sumedang, 13. Garut, 14. Tasikmalaya, 15. Tjiamis, 16. Tjirebon, 17. Kuningan, 18. Indramayu dan 19. Majalengka, ditetapkan menjadi kabupaten : 1. Tanggerang 2. Bekasi 3. Karawang, 4. Purwakarta, 5.serang, 6. Pandeglang, 7. Lebak, 8. Bogor, 9. Sukabumi, 10. Tjiandjur, 11. Bandung, 12. Sumedang, 13. Garut, 14.Tasikmalaya, 15. Tjiamis, 16. Tjirebon, 17. Kuningan, 18 Indramayu, dan 19.Majalengka.
- 3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara**

**Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);**

Sebagai landasan hukum proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Peraturan daerah tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh. Adapun pasal-pasal yang berkaitan dengan rencana penyusunan Rancangan Peraturan daerah ini adalah sebagai berikut :

- a. Pasal 1 angka 8, menyatakan bahwa "Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama bupati/walikota.
- b. Pasal 1 angka (10) Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten Kota. yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
- c. Pasal 1 angka (11) Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
- d. Pasal 1 angka (12) Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.
- e. Pasal 1 angka (13) Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

- f. Pasal 1 angka (17) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- g. Pasal 1 angka 11, menyatakan bahwa "naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan daerah Provinsi, atau rancangan Peraturan Daerah kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
- h. Pasal 5 menyatakan bahwa "Dalam membentuk peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi a. Kejelasan tujuan b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat c. Kesesuaian antara jenis hirarki, dan materi muatan d. Dapat dilaksanakan e. Kebudayaan dan kehasilgunaan f. Kejelasan rumusan masalah dan g. Keterbukaan.
- i. Pasal 6 ayat (1) menyatakan bahwa "materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas. a. Pengayoman. b. Kemanusiaan, c. Kebangsaan, d. Kekeluargaan, e. Kenusantaraan, f. Bhineka tunggal ika, g. Keadilan h. Kesamaan di muka hukum dan pemerintahan i. ketertiban dan kepastian hukum dan atau j. keseimbangan, keserasian dan keselarasan.
- j. Pasal 6 ayat (2) menyatakan bahwa "selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lainnya sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.
- k. Pasal 7 ayat (1) menyatakan bahwa "Jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas : a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat c. Undang-undang atau Peraturan pemerintah Penganti Undang-undang d. Peraturan Pemerintah e. Peraturan Presiden f. Peraturan daerah Provinsi dan g. Peraturan daerah kabupaten/Kota.

1. Pasal 14, Menyatakan bahwa “materi muatan peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelengaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”.
- m. Pasal 15 ayat (1), menyatakan bahwa “Materi Muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam : a. Undang-undang b. Peraturan daerah Provinsi atau C. Peraturan Kabupaten atau kota”.
- n. Pasal 15 ayat (2) menyatakan bahwa “ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan Huruf c berupa ancaman pidana Kurang paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (Lima Puluh Juta rupiah).
- o. Pasal 15 ayat (3) menyatakan bahwa “Peraturan daerah provinsi dan Peraturan daerah Kabupaten/kota dapat memuat ancaman Pidana kurang atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya”.
- p. Pasal 64 ayat (1) menyatakan bahwa “Penyusunan rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundangan”.
- q. Pasal 64 ayat (2) menyatakan “Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-undang ini”.
- r. Pasal 154 ayat (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:
  - 1) membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;
  - 2) membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
  - 3) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
  - 4) memilih bupati/wali kota;
  - 5) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur

- sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.
- 6) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian international di Daerah;
  - 7) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
  - 8) meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
  - 9) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
  - 10) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

**4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);**

Sebagai landasan hukum proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Peraturan daerah tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh Adapun pasal-pasal yang berkaitan dengan rencana penyusunan Rancangan Peraturan daerah ini adalah sebagai berikut :

- a. Pasal 149 ayat (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi:
  - a. pembentukan Perda Kabupaten/Kota; b. anggaran; dan c. pengawasan.
- b. Pasal 149 ayat (2) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah kabupaten/kota.
- c. Pasal 149 ayat (3) Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota menjaring aspirasi masyarakat.

- d. Pasal 150 Fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara: a. membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota; b. mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan c. menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota.
- e. Pasal 150 ayat (1) Program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 150 huruf c memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran.
- f. Pasal 150 ayat (2) Dalam menetapkan program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota melakukan koordinasi dengan bupati/wali kota.
- g. Pasal 152 ayat (1) Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf b diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD Kabupaten/Kota yang diajukan oleh bupati/wali kota.
- h. Pasal 152 ayat (2) Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara: a. membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh bupati/wali kota berdasarkan RKPD; b. membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD kabupaten/kota; c. membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang perubahan APBD kabupaten/kota; dan d. membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kabupaten/kota.
- i. Pasal 153 ayat (1) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap: a. pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota; b. pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota; dan c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
- j. Pasal 239 ayat (1) Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.
- k. Pasal 239 ayat (2) Program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda. Pasal 239 ayat (3) Program

pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan DPRD.

1. Pasal 239 ayat (4) Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD.
- m. Pasal 239 ayat (7) Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan rancangan Perda di luar program pembentukan Perda karena alasan: a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain; c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah; d. akibat pembatalan oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Perda Kabupaten/Kota; dan e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undang yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.
- n. Pasal 240 ayat (1) Penyusunan rancangan Perda dilakukan berdasarkan program pembentukan Perda.
- o. Pasal 240 ayat (2) Penyusunan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah.
- p. Pasal 239 ayat (5) Dalam program pembentukan Perda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan b. APBD.
- q. Pasal 239 ayat (6) Selain daftar kumulatif terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dalam program pembentukan Perda Kabupaten/Kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai: a. penataan Kecamatan; dan b. Penataan Desa.
- r. Pasal 253 ayat (1) DPRD dan kepala Daerah wajib melakukan penyebarluasan sejak penyusunan program pembentukan Perda, penyusunan rancangan Perda, dan pembahasan rancangan Perda.
- s. Pasal 253 ayat (2) Penyebarluasan program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan bersama oleh DPRD dan kepala daerah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani pembentukan Perda.
- t. Pasal 253 ayat (2) Penyebarluasan program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan

bersama oleh DPRD dan kepala daerah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani pembentukan Perda.

## **5. Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman**

Pasal 16 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyatakan bahwa pemerintah dalam melaksanakan pembinaan mempunyai wewenang:

- 1) Menyusun dan menetapkan norma, standar, pedoman, dan kriteria rumah, perumahan, permukiman, dan lingkungan hunian yang layak, sehat, dan aman;
- 2) Menyusun dan menyediakan basis data perumahan dan kawasan permukiman;
- 3) Menyusun dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- 4) Memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat nasional;
- 5) Melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan sosialisasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dalam rangka mewujudkan jaminan dan kepastian hukum dan pelindungan hukum dalam bermukim;
- 6) Mengoordinasikan pemanfaatan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta pemanfaatan industri bahan bangunan yang mengutamakan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal;
- 7) Mengoordinasikan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan peraturan perundang-undangan bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- 8) Mengevaluasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat nasional;
- 9) Mengendalikan pelaksanaan kebijakan dan strategi di bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- 10) Memfasilitasi peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh;

- 11) Menetapkan kebijakan dan strategi nasional dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- 12) Memfasilitasi pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan kawasan permukiman; dan
- 13) Memfasilitasi kerja sama tingkat nasional dan internasional antara pemerintah dan badan hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

Menurut Pasal 18 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyatakan bahwa pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan pembinaan mempunyai wewenang, yaitu:

- (1) Menyusun dan menyediakan basis data perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- (2) Menyusun dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota bersama DPRD;
- (3) Memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- (4) Melaksanakan sinkronisasi dan sosialisasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- (5) Mencadangkan atau menyediakan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR);
- (6) Menyediakan prasarana dan sarana pembangunan perumahan bagi MBR pada tingkat kabupaten/kota;
- (7) Memfasilitasi kerja sama pada tingkat kabupaten/kota antara pemerintah kabupaten/kota dan badan hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- (8) Menetapkan lokasi perumahan dan permukiman sebagai perumahan kumuh dan permukiman kumuh pada tingkat kabupaten/kota; dan
- (9) Memfasilitasi peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh pada tingkat kabupaten/kota.

Selanjutnya pengaturan ialah tanggung jawab pemerintah mengenai pengaturan dari penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman. pengaturan ini bertujuan agar dalam proses penyelenggarannya pemerintah benar-benar memiliki arah dan rencana kerja dalam prosesnya dengan memperhatikan dan mengutamakan kepentingan masyarakat serta memberikan kepastian hukum yang pro rakyat, seperti yang terdapat dalam pasal 6 ayat (1) huruf (b) yaitu meliputi:

- a) Penyediaan Tanah;
- b) Pembangunan;
- c) Pemanfaatan;
- d) Pemeliharaan; dan
- e) Pendanaan dan Pembiayaan.

Kewenangan pemerintah dalam bidang perumahan dan permukiman tersebut dimaksudkan untuk mencapai suatu keteraturan dan kualitas yang baik bagi perumahan dan permukiman harus akomodatif terhadap keragaman budaya, tradisi dan perilaku masyarakat. Harus diupayakan tingkat penerimaan yang wajar terhadap budaya masyarakat pada kelas sosial rendah dalam mengatasi masalah perumahan yang mereka hadapi dengan cara yang mereka pilih. Untuk mendukung mereka, harus diupayakan kebijaksanaan khusus untuk penyediaan prasarana dasar lingkungan yang murah.

Pengaturan hukum mengenai perumahan dalam penyediaan prasarana, sarana dan utilitas umum berdasarkan undang-undang perumahan dan kawasan permukiman. Perumahan didalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman merupakan pelaku usaha yang bergerak dibidang pelaksanaan perumahan dan kawasan permukiman. Perumahan yang dimaksud dalam undang- undang Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah pelaku usaha berbadan hukum yang didirikan oleh warga negara Indonesia yang kegiatannya dibidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.<sup>67</sup>

Perumahan yang dimaksud haruslah badan hukum yang didirikan oleh warga Negara Indonesia yang kegiatannya dibidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan Perumahan dan Kawasan Permukiman.<sup>68</sup> Pada Akta Pendirian Perusahaannya harus secara jelas

---

<sup>67</sup> Lihat Pasal Pasal 1 poin ke-26 Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman

<sup>68</sup> Lihat Pasal 1 ayat (26) Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

menyebutkan bidang usaha sebagai pengembang perumahan dan kawasan Perumahan dan Kawasan Permukiman. Perumahan dalam menjalankan kegiatannya biasanya masuk kedalam asosiasi yang yang mempunyai Visi-Misi sejalan dengan perumahan tersebut.

Khusus untuk menyediakan perumahan yang layak bagi masyarakat menengah ke bawah milik pemerintah atau BUMN (Badan Usaha Milik Negara) yang berbentuk Perusahaan Umum (PERUM) yaitu PERUMNAS.<sup>69</sup> Perumahan Menyediakan Perasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Rumah Umum Dan Rumah Komersil. Pembangunan rumah umum merupakan tanggungjawab negara. Hal ini menunjukkan berarti Negara juga bertanggungjawab melaksanakan pembangunan prasana, sarana dan utilitas umum rumah itu.<sup>70</sup> Pelaksanaan/penyediaan rumah umum dilaksanakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Pemerintah Daerah dapat menugasi dan/atau membentuk lembaga atau badan yang menangani pembangunan perumahan dan Perumahan dan Kawasan Permukiman<sup>71</sup> beserta prasarana, sarana dan utilitas umumnya. pemerintah dan/atau pemerintah daerah tanggungjawabnya meliputi:<sup>72</sup>

- a. Membangun rumah umum, rumah khusus dan rumah negara.
- b. Menyediakan tanah bagi perumahan. dan
- c. Melakukan koordinasi dalam proses perizinan dan memastikan kelayakan hunian.
- d. Pembangunan prasana, sarana dan utilitas umum dalam Pasal 47 ayat 3 Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman harus memenuhi persyaratan :

- a. Kesesuaian antara kapasitas pelayanan dan jumlah rumah.
- b. Keterpaduan antara prasarana, sarana dan utilitas umum dan lingkungan hunian.
- c. Ketentuan teknis pembangunan prasarana, sarana dan utilitas umum.

---

<sup>69</sup> Nurpanca Sitorus, "Tindak Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana Pengembang Perumahan Dan Kawasan Permukiman Dalam Penyediaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman", USU Law Journal, Vol.2.No.3 (Desember 2014), halaman 151

<sup>70</sup> Lihat Pasal 39 ayat 1 Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

<sup>71</sup> Lihat Pasal 40 ayat 1 Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

<sup>72</sup> Lihat Pasal 40 ayat 2 Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

PSU yang telah selesai dibangun oleh pengembang perumahan harus diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota.<sup>73</sup> Penyerahan ini untuk menjamin keberlanjutan pemeliharaan dan pengelolaan prasarana, sarana dan utilitas umum di lingkungan perumahan dan Perumahan dan Kawasan Permukiman.<sup>74</sup>

Pasal 94 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyatakan :

- (1) Pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh guna meningkatkan mutu kehidupan dan penghidupan masyarakat penghuni dilakukan untuk mencegah tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru serta untuk menjaga dan meningkatkan kualitas dan fungsi perumahan dan permukiman.
- (2) Pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan pada prinsip kepastian bermukim yang menjamin hak setiap warga negara untuk menempati, menikmati, dan/atau memiliki tempat tinggal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau setiap orang.

Pasal 95 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyatakan :

- (1) Pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru mencakup:
  - a. ketidakteraturan dan kepadatan bangunan yang tinggi;
  - b. ketidaklengkapan prasarana, sarana, dan utilitas umum;
  - c. penurunan kualitas rumah, perumahan, dan permukiman, serta prasarana, sarana dan utilitas umum; dan
  - d. pembangunan rumah, perumahan, dan permukiman yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.
- (2) Pencegahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui:

---

<sup>73</sup> Lihat Pasal 47 ayat 4 Undang-undang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

<sup>74</sup> Lihat Pasal 2 Permendagri Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan dan Perumahan dan Kawasan Permukiman di Daerah.

- a. pengawasan dan pengendalian; dan
  - b. pemberdayaan masyarakat.
- (3) Pengawasan dan pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dilakukan atas kesesuaian terhadap perizinan, standar teknis, dan kelaikan fungsi melalui pemeriksaan secara berkala sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Pemberdayaan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dilakukan terhadap pemangku kepentingan bidang perumahan dan kawasan permukiman melalui pendampingan dan pelayanan informasi.
- (5) Pencegahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau setiap orang.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah

Pasal 96 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyatakan :

*Dalam upaya peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menetapkan kebijakan, strategi, serta pola-pola penanganan yang manusiawi, berbudaya, berkeadilan, dan ekonomis.*

Pasal 97 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyatakan :

- (1) Peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 didahului dengan penetapan lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh dengan pola-pola penanganan:
  - a. pemugaran;
  - b. peremajaan; atau
  - c. pemukiman kembali.
- (2) Pola-pola penanganan terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh sebagaimana dimaksud pada ayat dilanjutkan melalui pengelolaan untuk mempertahankan tingkat kualitas perumahan dan permukiman.

## **6. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman**

Sesuai amanat Pasal 28 H Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara menjamin hak warga negara untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, amanat UUD 1945 tersebut dijabarkan bahwa Negara memajukan kesejahteraan umum melalui Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman untuk mewujudkan pemenuhan hak warga negara atas tempat tinggal yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur serta menjamin kepastian bermukim. Untuk mencapai tujuan tersebut, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 mengamanatkan ketentuan dalam Pasal 27, Pasal 31, Pasal 50 ayat (3), Pasal 53 ayat (3), Pasal 55 ayat (6), Pasal 158 ayat (4), Pasal 84 ayat (7), Pasal 85 ayat (5), Pasal 90, Pasal 93, Pasal 95 ayat (6), Pasal 104, Pasal 113, dan Pasal 150 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, perlu diatur dalam Peraturan Pemerintah.<sup>75</sup>

Amanat-amanat dimaksud diatur dalam satu Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman. Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 menyatakan bahwa perumahan dan kawasan permukiman 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.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dalam peraturan pemerintah ini diatur bahwa perumahan dan kawasan permukiman merupakan satu kesatuan sistem yang diikat oleh infrastruktur sesuai hirarkinya. Sedangkan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 menyatakan bahwa Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, dan pengendalian, termasuk di dalamnya pengembangan kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran

---

<sup>75</sup> Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman

masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu, yang dijabarkan sebagai satu proses yang terpadu dan terkoordinasi.

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman pada Pasal 5 berbunyi:

- (1) Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dilaksanakan berdasarkan kebijakan dan strategi nasional di bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman.
- (2) Kebijakan Perumahan dan kawasan Permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit meliputi:
  - a. kemudahan masyarakat untuk memperoleh hunian yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan; dan
  - b. peningkatan koordinasi dan sinkronisasi kebijakan antar pemangku kepentingan dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.
- (3) Strategi kemudahan masyarakat untuk memperoleh hunian yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a meliputi:
  - a. penyediaan kebutuhan pemenuhan Perumahan dan Kawasan Permukiman melalui perencanaan dan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang; dan
  - b. keterjangkauan pemberian dan pemanfaatan teknologi.
- (4) Strategi peningkatan koordinasi dan sinkronisasi kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b meliputi:
  - a. pelaksanaan keterpaduan kebijakan Pembangunan Perumahan dan Kawasan Permukiman antar pemangku lintas sektor, lintas wilayah, dan masyarakat;
  - b. peningkatan kapasitas kelembagaan bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai kebijakan dan strategi nasional bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman berbunyi:

- (1) Penyelenggaraan Perumahan meliputi:
  - a. perencanaan Perumahan;
  - b. pembangunan Perumahan;
  - c. pemanfaatan Perumahan; dan
  - d. pengendalian Perumahan.
- (2) Perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup Rumah atau Perumahan beserta Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum.
- (3) Rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibedakan menurut jenis dan bentuknya.
- (4) Jenis Rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibedakan berdasarkan pelaku pembangunan dan penghunian meliputi Rumah komersial, Rumah umum, Rumah swadaya, Rumah khusus, dan Rumah negara.
- (5) Bentuk Rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibedakan berdasarkan hubungan atau keterikatan antarbangunan meliputi Rumah tunggal, Rumah deret, dan Rumah susun.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai Rumah negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan Rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur dengan Peraturan Pemerintah tersendiri.

Penyelenggaraan Perumahan bagi MBR, Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dapat memberikan fasilitasi terhadap perencanaan, pembangunan, dan pemanfaatan Perumahan. Fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh lembaga atau badan yang ditugasi oleh Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah. Penugasan lembaga atau badan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman

Peraturan Pemerintah ini, diatur mengenai penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman yang mencakup arahan pengembangan kawasan permukiman serta tahapan penyelenggaraan kawasan permukiman, penyelenggaraan keterpaduan prasarana, sarana dan utilitas umum, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh, konsolidasi tanah dan sanksi administratif.

Peraturan Pemerintah ini juga diatur mengenai kebijakan dan strategi nasional di bidang perumahan dan kawasan permukiman yang menjadi acuan dalam penyusunan kebijakan strategi tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Kebijakan dan Strategi Nasional di bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman merupakan arahan dasar yang memuat kebijakan kemudahan masyarakat untuk memperoleh hunian yang layak dan terjangkau serta kebijakan yang berkaitan dengan peningkatan koordinasi dan sinkronisasi kebijakan antar pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman. Kebijakan dan strategi tersebut masih harus dijabarkan secara lebih operasional oleh berbagai pihak yang berkepentingan di bidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, sehingga tujuan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dapat dicapai dengan baik.

Di kabupaten/kota, kebijakan tersebut diacu dalam penyusunan Rencana Kawasan Permukiman (RKP) dan Rencana Pengembangan dan Pembangunan Perumahan (RP3).<sup>74</sup> Perencanaan Kawasan Permukiman menghasilkan dokumen Rencana Kawasan Permukiman (RKP) yang diacu dalam penyusunan dokumen rencana pembangunan dan pengembangan perumahan (RP3). Dokumen RKP merupakan instrumen yang wajib disusun oleh daerah dalam melaksanakan pembangunan kawasan permukiman serta keterpaduan prasarana, sarana, dan utilitas umum (PSU). Dalam RPP ini, PSU menjadi komponen penting untuk menjamin pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang teratur dan sesuai dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan.

Pembangunan perumahan maupun pembangunan kawasan permukiman dilaksanakan melalui kegiatan pengembangan, pembangunan baru, maupun pembangunan kembali untuk mewujudkan kawasan permukiman yang layak huni dan terpadu. Pasca pembangunan, perumahan dan kawasan permukiman dimanfaatkan dan dikelola melalui pemeliharaan dan perbaikan, dan dijamin pemanfaatannya agar sesuai dengan fungsi sebagaimana telah ditetapkan. Untuk mewujudkan tertib pelaksanaan perencanaan,

pembangunan, dan pemanfaatan perumahan dan kawasan permukiman tersebut, maka dilakukan pengendalian perumahan dan pengendalian kawasan permukiman.

Pengendalian perumahan dan pengendalian kawasan permukiman menjadi instrumen penting bagi Pemerintah dan pemerintah daerah agar implementasi perencanaan, pembangunan, dan pemanfaatan di lapangan, yang khususnya dilakukan oleh badan hukum dan setiap orang dapat sejalan dan terpadu dengan kebijakan dan rencana kawasan permukiman maupun rencana pembangunan dan pengembangan perumahan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Peraturan Pemerintah ini juga mengatur pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh sesuai amanat Pasal 95 ayat (6) dan Pasal 104 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011. Pengaturan terkait kedua amanat pasal tersebut dibutuhkan mengingat kondisi Perumahan dan Permukiman di beberapa daerah di Indonesia yang masih belum memenuhi persyaratan teknis dari segi Bangunan, Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum yang menyebabkan suatu perumahan dan permukiman menjadi kumuh.

Pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru dilakukan untuk mempertahankan perumahan dan permukiman yang telah dibangun agar tetap terjaga kualitasnya dan tidak menjadi kumuh. Upaya pencegahan tersebut dilaksanakan melalui pengawasan dan pengendalian serta pemberdayaan masyarakat. Pengawasan dan pengendalian dilakukan atas kesesuaian terhadap perizinan, standar teknis, dan kelaikan fungsi dari Bangunan, Prasarana, Sarana, Dan Utilitas Umum. Pemerintah kabupaten/kota yang berwenang mengeluarkan izin dan sertifikat laik fungsi terkait Perumahan dan Permukiman perlu cermat dan sistematis dalam melakukan pengawasan dan pengendalian.

Dukungan masyarakat dengan memberikan laporan diperlukan agar ketidaksesuaian terhadap perizinan, standar teknis, dan kelaikan fungsi dapat segera diketahui dan ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, pendampingan dan pelayanan informasi dilakukan kepada masyarakat untuk memberikan informasi, pengetahuan, petunjuk, keterampilan, dan/atau bantuan teknis guna meningkatkan kapasitas masyarakat dalam menjaga kualitas Perumahan dan Permukiman. Sedangkan peningkatan kualitas terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh didahului dengan penetapan lokasi yang melalui proses pendataan. Proses pendataan tersebut dilaksanakan dengan identifikasi dan penilaian

berdasarkan kriteria perumahan kumuh dan permukiman kumuh yang komprehensif dan dilakukan secara obyektif.

Kriteria perumahan kumuh dan permukiman kumuh diperlukan untuk menyeragamkan indikator yang dipergunakan dalam menentukan kondisi kekumuhan suatu perumahan dan permukiman. Kriteria yang dipergunakan untuk menilai kondisi kekumuhan dilihat dari aspek: bangunan gedung, jalan lingkungan, penyediaan air minum, drainase lingkungan, pengelolaan air limbah, pengelolaan persampahan, dan/ atau proteksi kebakaran. Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh dapat diidentifikasi berdasarkan aspek legalitas tanah. Aspek legalitas tanah meliputi status kepemilikan atau pemanfaatan tanah dan kesesuaian dengan rencana tata ruang. Identifikasi lokasi dan penilaian lokasi berdasarkan aspek tingkat kekumuhan dan aspek legalitas lahan dilakukan untuk menentukan pola penanganan perumahan kumuh dan permukiman kumuh, apakah akan ditangani melalui pemugaran, peremajaan, atau pemukiman kembali.

Pasca peningkatan kualitas, Peraturan Pemerintah ini diatur mengenai pengelolaan sebagai upaya untuk menjaga kualitas perumahan dan permukiman agar tidak kembali kumuh. Dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah ini, maka implementasi secara menyeluruh, konsisten, dan berkesinambungan diperlukan untuk mewujudkan perumahan dan kawasan permukiman yang terpadu, layak huni dan berkelanjutan sehingga penduduk Indonesia dapat hidup sehat, aman, tertib, produktif, dan sejahtera.

## **7. Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Karawang Nomor 2 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang Tahun 2011-2031**

Pasal 1 angka 88 Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Karawang Nomor 2 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang Tahun 2011-2031 menyatakan Permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat.

Pasal 48 Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Karawang Nomor 2 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang Tahun 2011-2031 menyatakan :

- (1) Perwujudan pusat kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 huruf a, berupa pelaksanaan pembangunan meliputi:

- a. pengembangan pusat kegiatan Cikampek dan Kawasan Perkotaan Cikampek;
  - b. pengembangan pusat kegiatan Karawang Barat, pusat kegiatan Karawang Timur dan Kawasan Perkotaan Karawang;
  - c. pengembangan pusat kegiatan Rengasdengklok dan Kawasan Perkotaan Rengasdengklok;
  - d. pengembangan pusat kegiatan Cilamaya Wetan dan Kawasan Perkotaan Cilamaya Wetan; dan
  - e. pengembangan ibukota kecamatan.
- (2) Pengembangan pusat kegiatan Cikampek dan Kawasan Perkotaan Cikampek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:
- a. pengembangan kawasan perkotaan Cikampek meliputi Kecamatan Cikampek, Kotabaru dan Purwasari;
  - b. penyusunan rencana rinci tata ruang kawasan perkotaan Cikampek
  - c. pengembangan CBD;
  - d. peningkatan rumah sakit umum yang ada menjadi rumah sakit tipe B;
  - e. penataan kawasan **kumuh** perkotaan Cikampek;
  - f. pembangunan gerbang pada interchange Cikampek;
  - g. pembangunan sarana olah raga skala regional;
  - h. pengembangan taman kota, jalur hijau, RTH dan bentuk ruang terbuka lainnya;
  - i. penyediaan zona penyangga antara kawasan industri dan kawasan lainnya; dan
  - j. pengembangan kawasan pendidikan tinggi.
- (3) Pengembangan pusat kegiatan Karawang Barat, pusat kegiatan Karawang Timur dan Kawasan Perkotaan Karawang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
- a. Pengembangan kawasan perkotaan Karawang meliputi Kecamatan Karawang Barat, Karawang Timur, Telukjambe Timur, Telukjambe Barat dan Klari;
  - b. penyusunan rencana rinci tata ruang kawasan perkotaan Karawang;
  - c. pengembangan CBD;
  - d. peningkatan rumah sakit yang ada menjadi rumah sakit tipe B;
  - e. pengembangan interchange Karawang Barat dan Karawang Timur;
  - f. pengembangan taman kota, jalur hijau, RTH dan bentuk ruang terbuka lainnya;

- g. perencanaan dan pembangunan pasar induk;
- h. penataan pusat pemerintahan Kabupaten Karawang;
- i. penyediaan zona penyangga antara kawasan industri dan kawasan lainnya;
- j. penataan kawasan **kumuh perkotaan**; dan
- k. pengembangan kawasan pendidikan tinggi.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS,DAN YURIDIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis pada prinsipnya memuat pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang terdapat dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Peraturan Daerah harus memuat norma-norma hukum yang diidealkan (ideal norms) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Karena itu idealnya Perda dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan Perda dalam kenyataan. Karena itu, cita-cita filosofis yang terkandung dalam Perda hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat Jawa Barat.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pemberian yang dapat diterima secara filosofis (filsafat) yaitu berkaitan cita-cita kebenaran, keadilan dan kesusilaan. Filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa berisi nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah nilai yang wajib dijunjung tinggi, didalamnya ada nilai kebenaran, keadilan dan kesusilaan serta berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut ukuran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia, kalau diterapkan tidak akan dipatuhi secara sempurna. Nilai yang ada nilai di Negara Indonesia tercermin dalam pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan bangsa (way of life) yaitu Pancasila. Oleh karena itu Pancasila merupakan landasan untuk membentuk hukum suatu bangsa.

Dengan demikian hukum yang dibentuk harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila. Sehingga dalam penyusunan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah pun harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila yaitu: nilai ketuhanan, nilai kemanusian, nilai persatuan dan nilai kerakyatan serta nilai kaedilan sosial. Di samping itu Peraturan Daerah juga harus mencerminkan nilai moral yang hidup di masyarakat (daerah) yang bersangkutan. Secara konstitusional, negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagai sarana perlindungan hak asasi manusia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1) menyebutkan, bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Tempat tinggal mempunyai peran yang sangat strategis dalam

pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif sehingga terpenuhinya kebutuhan tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia.

Negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, idealnya rumah harus dimiliki oleh setiap keluarga, terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah dan bagi masyarakat yang tinggal di daerah padat penduduk di perkotaan. Negara juga bertanggung jawab dalam menyediakan dan memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman serta keswadayaan masyarakat. Penyediaan dan kemudahan perolehan rumah tersebut merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang bertumpu pada masyarakat memberikan hak dan kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk ikut berperan. Sejalan dengan peran masyarakat di dalam pembangunan perumahan dan kawasan permukiman, Pemerintah dan pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab untuk menjadi fasilitator, memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat, serta melakukan penelitian dan pengembangan yang meliputi berbagai aspek yang terkait, antara lain, tata ruang, pertanahan, prasarana lingkungan, industri bahan dan komponen, jasa konstruksi dan rancang bangun, pembiayaan, kelembagaan, sumber daya manusia, kearifan lokal, serta peraturan perundang-undangan yang mendukung.

Kebijakan umum pembangunan perumahan diarahkan untuk:

- a. memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat dan aman yang didukung prasarana, sarana, dan utilitas umum secara berkelanjutan serta yang mampu mencerminkan kehidupan masyarakat yang berkepribadian Indonesia;
- b. ketersediaan dana murah jangka panjang yang berkelanjutan untuk pemenuhan kebutuhan rumah, perumahan, permukiman, serta lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan;

- c. mewujudkan perumahan yang serasi dan seimbang sesuai dengan tata ruang serta tata guna tanah yang berdaya guna dan berhasil guna;
- d. memberikan hak pakai dengan tidak mengorbankan kedaulatan negara; dan
- e. mendorong iklim investasi asing.

Sejalan dengan arah kebijakan umum tersebut, penyelenggaraan perumahan dan permukiman, baik di daerah perkotaan yang berpenduduk padat maupun di daerah perdesaan yang ketersediaan lahannya lebih luas perlu diwujudkan adanya ketertiban dan kepastian hukum dalam pengelolaannya. Pemerintah dan pemerintah daerah perlu memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dalam bentuk pemberian kemudahan pembiayaan dan/atau pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum di lingkungan hunian.

Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman tidak hanya melakukan pembangunan baru, tetapi juga melakukan pencegahan serta pemberahan perumahan dan kawasan permukiman yang telah ada dengan melakukan pengembangan, penataan, atau peremajaan lingkungan hunian perkotaan atau perdesaan serta pembangunan kembali terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Untuk itu, penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman perlu dukungan anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara, anggaran pendapatan belanja daerah, lembaga pembiayaan, dan/atau swadaya masyarakat. Dalam hal ini, Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat perlu melakukan upaya pengembangan sistem pembiayaan perumahan dan permukiman secara menyeluruh dan terpadu.

Pengaturan Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh ini guna meningkatkan mutu kehidupan dan penghidupan masyarakat penghuni dilakukan untuk mencegah tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru serta untuk menjaga dan meningkatkan kualitas dan fungsi perumahan dan permukiman. Peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh dapat dilakukan dengan penetapan lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh dengan pola-pola penanganan pemugaran, peremajaan; atau pemukiman kembali.

## **B. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis memuat suatu tinjauan terhadap gejala-gejala sosial- ekonomi-politik yang berkembang di masyarakat, yang mendorong perlu dibuatnya naskah akademik. Landasan sosiologis juga memuat analisis kecenderungan sosiologis-futuristik tentang sejauhmana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum yang ingin dicapai.

Landasan sosiologis mensyaratkan setiap norma hukum yang dituangkan dalam peraturan daerah harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris, sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam peraturan daerah benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam peraturan daerah kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Salah satu permasalahan permukiman saat ini yang masih menjadi masalah utama adalah munculnya permukiman kumuh di daerah perkotaan. Arus urbanisasi, taraf hidup, dan lingkungan merupakan beberapa faktor yang menyebabkan lingkungan permukiman kumuh di perumahan dan kawasan permukiman. Disisi lain, belum terpenuhinya standart pelayanan minimal (SPM) perkotaan pada kawasan permukiman sehingga memicu timbulnya kawasan permukiman kumuh di kawasan perkotaan. Bermukim di kawasan kumuh perkotaan bukan merupakan pilihan melainkan suatu keterpaksaan bagi kaum migran tidak terampil yang harus menerima keadaan lingkungan permukiman yang tidak layak dan berada dibawah standar pelayanan minimal seperti rendahnya mutu pelayanan air minum, drainase, limbah, sampah serta masalah- masalah lain seperti kepadatan dan ketidak teraturan letak bangunan yang berdampak ganda baik yang berkaitan dengan fisik misalnya bahaya kebakaran maupun dampak sosial seperti tingkat kriminal yang cenderung meningkat dari waktu kewaktu.

Masalah permukiman kumuh menjadi sarat muatan sosial, budaya ekonomi dan politik dengan serta merta mengancam kawasan- kawasan permukiman perkotaan yang nyaris menjadi laten dan hampir tak selesai ditangani dalam beberapa dekade. Secara khusus dampak permukiman kumuh juga akan menimbulkan paradigma buruk terhadap penyelenggaraan pemerintah, dengan memberikan dampak citra negatif akan ketidakberdayaan dan ketidakmampuan pemerintah dalam pengaturan pelayanan kehidupan hidup dan penghidupan warganya. Dilain sisi dibidang tatanan sosial budaya kemasyarakatan, komunitas yang bermukim di lingkungan permukiman kumuh secara ekonomi pada umumnya termasuk golongan masyarakat miskin dan berpenghasilan rendah, yang seringkali menjadi alasan penyebab terjadinya degradasi kedisiplinan dan ketidaktertiban dalam berbagai tatanan sosial masyarakat.

Kabupaten Karawang juga tidak terlepas dari permasalahan permukiman kumuh tersebut, kondisi ini muncul dikarenakan perkembangan permukiman yang sangat pesat dengan tidak diimbangi dengan pemenuhan sarana prasarana permukiman yang memadai. Kondisi geografis Kabupaten Karawang yang beragam membuat karakteristik

permukiman di Kabupaten Karawang juga beragam. Selain faktor sosial ekonomi masyarakat dan lingkungan, karakteristik permukiman kumuh juga muncul di kawasan tepian sungai/pantai sampai dengan kawasan dataran diatasnya. Upaya penanganan permasalahan ini khususnya permukiman kumuh dengan pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh sangat diperlukan pengaturan yang mempunyai kekuatan hukum dan kepastian hukum, sehingga kondisi kawasan permukiman di Kabupaten Karawang dapat dikatakan zero kumuh.

### **C. Landasan Yuridis**

Hal yang patut diperhatikan dalam perumusan suatu Raperda adalah bahwa ketentuan atau norma-norma yang dirumuskan tidak mengandung pertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, penyusunan Peraturan Daerah berlandaskan pada ketentuan Pasal 14 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Daerah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, serta Pasal 236 ayat (3) Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa Perda memuat materi muatan penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang- undangan yang lebih tinggi.

Dalam hal ini, Raperda tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh merupakan penjabaran kewenangan sebagai daerah otonom sebagaimana diatur dalam Undang- Undang tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan perundang- undangan yang dijadikan payung hukum dalam pembentukan rancangan Peraturan daerah Ini yaitu Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Dalam Pembentukan Peraturan Daerah harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan landasan hukum disini meliputi: pertama, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pembentukan Daerah yang bersangkutan; kedua: peraturan perundang-undangan yang memberi kewenangan pembuatan Peraturan Daerah yang dibentuk.

Dari landasan hukum yang berkaitan dengan dasar kewenangan pembuatan dapat apakah seorang pejabat atau badan memiliki kewenangan membentuk regulasi sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini penting, mengingat sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan atau pejabat yang tidak memiliki kewenangan maka peraturan perundang-undangan tersebut batal

demi hukum (neitige). Misalnya kewenangan untuk menyusun Undang-Undang ada pada DPR dan Presiden; Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden ada pada Presiden; Peraturan Daerah ada pada Bupati/Walikota bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan berkaitan dengan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan maka harus berdasarkan asas sinkronisasi baik.

Kabupaten Karawang telah mengalami pertumbuhan dan perkembangan di seluruh bidang kegiatan. Baik dalam bidang jasa, permukiman, pendidikan, perdagangan maupun transportasi. Seiring dengan perkembangan Kabupaten Karawang, maka terjadi peningkatan area terbangun (*built up area*). Perubahan ini menyebabkan peningkatan kepadatan penduduk dan kepadatan permukiman. Dengan adanya peningkatan kepadatan penduduk dan kepadatan permukiman maka hal ini dapat mengakibatkan timbulnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh, oleh karena itu perlu adanya pengaturan agar hal ini dapat dicegah.

Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh merupakan Peraturan Daerah pelaksana dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Dalam undang-undang tersebut, pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukimankumuh menjadi salah satu aspek penting yang pengaturannya diatur di dalamnya. Adanya kawasan perumahan kumuh dan pemukiman kumuh di Kabupaten Karawang membutuhkan adanya penanganan tersendiri agar dapat dilakukan pencegahan timbulnya kawasan kumuh baru dan peningkatan kualitas terhadap kawasan kumuh yang telah ada melalui 3 (tiga) macam penanganan yaitu pemugaran, peremajaan, atau permukiman kembali. Agar upaya pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan perlukiman kumuh dapat berdaya dan berhasil guna maka perlu ditetapkan pengaturannya dalam suatu Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Membutuhkan peran serta masyarakat yang lebih aktif dalam tataran perencanaan hingga pelaksanaan yang difasilitasi Pemerintah Kabupaten Karawang.

Substansi materi yang diatur dalam Peraturan Daerah ini mengatur ketentuan material yang meliputi antara lain (1) Ketentuan Umum, (2) Pencegahan Terhadap Tumbuh Dan Berkembangnya Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh Baru, (3) Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh, (4) Partisipasi Masyarakat, (5) Pembinaan Dan Pengawasan Teknis, (6) Pembiayaan, (7) Ketentuan Penutup.

Adapun peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan penyusunan rancangan peraturan daerah ini ialah :

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

2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950) sebagaimana telah diubah dengan Undang- undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan mengubah Undang-undang Nomor 14 tahun 1950 tentang pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam lingkungan Djawa Barat ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851);
3. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);
6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234); sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun

- 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143)
7. Peraturan Pemerintah Nomor 88 Tahun 2014 tentang Pembinaan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 320, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5615);
  8. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5883) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6624);
  9. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6633);
  10. Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 2 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang Tahun 2011-2031 (Lembaran Daerah Kabupaten Karawang Tahun 2013 Nomor 2);

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RAPERDA**

#### **A. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Alenia ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh telah diamanatkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Selain itu penanganan permukiman kumuh juga dilandasi dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh (RP2KPKPK). Dengan berpatokan pada peraturan perundangan tersebut, penanganan permukiman kumuh diawali dengan identifikasi lokasi permukiman kumuh dan penetapan lokasi permukiman kumuh tersebut melalui Surat Keputusan Bupati. Melalui identifikasi tersebut, penanganan dilakukan sesuai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman khususnya di pasal VII dan VIII yang menjelaskan berbagai hal tentang pemeliharaan dan perbaikan kawasan permukiman, serta pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan dan permukiman kumuh dengan tiga pola penanganan yaitu pemugaran, peremajaan dan pemukiman kembali.

Pengaturan Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh ini guna meningkatkan mutu kehidupan dan penghidupan masyarakat penghuni dilakukan untuk mencegah tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru serta untuk menjaga dan meningkatkan kualitas dan fungsi perumahan dan permukiman. Peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh dapat dilakukan dengan penetapan lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh dengan pola-pola penanganan pemugaran, peremajaan; atau pemukiman kembali.

## **B. Ruang Lingkup dan Materi Muatan**

### **1. Ketentuan Umum**

Dalam Raperda, perlu diuraikan mengenai definisi yang berisi “pengertian” dan “akronim”, yang dimaksudkan untuk mencegah timbulnya salah tafsir dan salah pengertian dalam memahami dan melaksanakan pasal-pasal dalam Peraturan Daerah. Uraian definisi tersebut disusun tidak terlalu banyak, dan perumusannya dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut :

- a) Definisi yang dicantumkan dalam pasal hanya terminologi atau istilah yang dipergunakan berulang-ulang di dalam pasal atau beberapa pasal berikutnya, sedangkan yang tidak berulang, dijadikan materi “penjelasan pasal”.
- b) Terminologi atau istilah yang hanya digunakan satu kali, namun terminologi atau istilah tersebut diperlukan pengertiannya dalam suatu bab, bagian atau paragraf tertentu, kata atau istilah itu dimasukan definisi.
- c) Mengingat batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim lebih dari satu, maka masing-masing uraiannya dalam Raperda diberi nomor urut dengan angka Arab dan diawali dengan huruf kapital serta diakhiri dengan tanda baca titik.

Adapun uraian definisi dalam Raperda , sebagai berikut:

- 1) Daerah yang selanjutnya disebut Daerah adalah Kabupaten Karawang.
- 2) Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
- 3) Bupati adalah bupati Kabupaten Karawang.
- 4) Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- 5) Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari Permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.
- 6) Permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri dari lebih dari satu satuan Perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta

mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan.

- 7) Perumahan Kumuh adalah Perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian.
- 8) Permukiman Kumuh adalah Permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta Sarana dan Prasarana yang tidak memenuhi syarat.
- 9) Pencegahan adalah tindakan yang dilakukan untuk menghindari tumbuh dan berkembangnya Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh baru.
- 10) Prasarana adalah kelengkapan dasar fisik lingkungan hunian yang memenuhi standar tertentu untuk kebutuhan bertempat tinggal yang layak, sehat, aman, dan nyaman.
- 11) Sarana adalah fasilitas dalam lingkungan hunian yang berfungsi untuk mendukung penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi.
- 12) Utilitas Umum adalah kelengkapan penunjang untuk pelayanan lingkungan hunian.
- 13) Pemeliharaan adalah kegiatan menjaga keandalan Perumahan dan Permukiman beserta Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum agar tetap laik fungsi.
- 14) Perbaikan adalah pola penanganan dengan titik berat kegiatan Perbaikan dan pembangunan Sarana dan Prasarana lingkungan termasuk sebagian aspek tata bangunan.
- 15) Pemugaran adalah kegiatan yang dilakukan untuk Perbaikan dan/atau pembangunan kembali Perumahan dan Permukiman menjadi Perumahan dan Permukiman yang layak huni.
- 16) Peremajaan adalah kegiatan perombakan dan penataan mendasar secara menyeluruh meliputi rumah dan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Permukiman.
- 17) Pemukiman Kembali adalah kegiatan memindahkan masyarakat terdampak dari lokasi Perumahan Kumuh atau Permukiman Kumuh yang tidak mungkin dibangun kembali karena tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan/atau rawan bencana.
- 18) Masyarakat adalah orang perseorangan, kelompok orang, korporasi, dan/atau pemangku kepentingan nonpemerintah lain dalam penyelenggaran pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh.

- 19) Kelompok Swadaya Masyarakat adalah kumpulan orang yang menyatukan diri secara sukarela dalam kelompok dikarenakan adanya ikatan pemersatu, yaitu adanya visi, kepentingan, dan kebutuhan yang sama, sehingga kelompok tersebut memiliki kesamaan tujuan yang ingin dicapai bersama.

## 2. Substansi Pokok

Materi pokok yang akan diatur ditempatkan langsung setelah bab ketentuan umum, dan pengelompokan bab, materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal-pasal ketentuan umum. Pembagian materi pokok ke dalam kelompok yang lebih kecil dilakukan menurut kriteria yang dijadikan dasar pembagian. Pasal-pasal dalam rancangan peraturan daerah ini terbagi dalam bab-bab yang dikelompokkan berdasarkan subyek yang diatur dalam peraturan daerah ini. Yang secara garis besar, materi pokok yang diatur adalah sebagai berikut:

BAB II Pencegahan Terhadap Tumbuh Dan Berkembangnya Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh Baru. Pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh guna meningkatkan mutu kehidupan dan penghidupan masyarakat penghuni dilakukan untuk mencegah tumbuh dan berkembangnya Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh baru. Pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh mencakup :

- 1) ketidakteraturan dan kepadatan bangunan yang tinggi;
- 2) ketidaklengkapan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum;
- 3) penurunan kualitas rumah, perumahan, dan permukiman, serta prasarana, sarana dan utilitas umum; dan
- 4) pembangunan rumah, Perumahan, dan Permukiman yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang.

Pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya Perumahan Kumuh dan Permukiman dilaksanakan melalui :

- 1) pengawasan dan pengendalian; dan
- 2) pemberdayaan masyarakat.

BAB III Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh. Peningkatan Kualitas terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh guna meningkatkan mutu kehidupan dan penghidupan masyarakat penghuni dilakukan untuk menjaga dan meningkatkan kualitas dan fungsi Perumahan dan Permukiman. Peningkatan kualitas terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh) didahului dengan penetapan lokasi dan pola penanganan

Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh. Pola penanganan terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh sebagaimana dilanjutkan melalui pengelolaan untuk mempertahankan tingkat kualitas Perumahan dan Permukiman.

BAB IV Partisipasi Masyarakat. Masyarakat dapat berpartisipasi dalam Pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh dilakukan pada tahap pengawasan dan pengendalian. Partisipasi masyarakat dalam peningkatan kualitas terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh dilakukan pada tahap :

- a. penetapan lokasi Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh;
- b. perencanaan penanganan Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh;
- c. penanganan Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh; dan
- d. pengelolaan untuk mempertahankan dan menjaga kualitas Perumahan dan Permukiman secara berkelanjutan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat dalam Pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap tumbuh dan berkembangnya Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh diatur dalam Peraturan Bupati.

BAB V Pembinaan Dan Pengawasan Teknis, Pembinaan dilaksanakan melalui (a) pembinaan teknis; dan (b) pengawasan teknis. Pembinaan kegiatan untuk memberikan petunjuk atau penjelasan mengenai cara untuk mengerjakan kegiatan atau larangan aktivitas tertentu terkait pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Pengawasan teknis adalah pengawasan dalam tahap pembangunan dan pengendalian terhadap kelayakan teknis pembangunan 7 indikator kumuh yang meliputi pengawasan dan pengendalian kesesuaian terhadap standar teknis, dan tahap pemanfaatan Pengawasan dan pengendalian kesesuaian terhadap kelayakan fungsi, untuk menjalin kondisi sistem pelayanan, kuantitas kapasitas dan dimensi serta kualitas bahan atau material yang digunakan masih sesuai dengan fungsinya, kondisi keberfungsian bangunan beserta prasarana, sarana dan utilitas umum (PSU) bangunan beserta PSU tidak mengurangi keberfungsiannya. Pembinaan dan Pengawasan teknis dilaksanakan oleh instansi yang diberikan kewenangan. Selanjutnya Ketentuan lebih lanjut mengenai Pembinaan Teknis dan Pengawasan Teknis diatur dengan Peraturan Bupati.

BAB VI Pembiayaan, Biaya yang diperlukan dalam penyelenggaraan Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh dapat bersumber dari :

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten; dan/atau
- d. sumber dana lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB VII Ketentuan Penutup, Peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Peraturan Daerah ini diundangkan. Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Berita Daerah Kabupaten Karawang

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pemaparan sebagaimana pada bab-bab sebelumnya maka dapat disimpulkan beberapa hal, antara lain :

1. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh yang akan dibentuk di Kabupaten Karawang melalui naskah akademik merupakan upaya untuk menciptakan kepastian hukum mengingat hingga kini belum ada peraturan perundang-undangan sebagai produk legislasi daerah di Kabupaten Karawang yang secara khusus mengatur objek tersebut. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh yang akan dibentuk di Kabupaten Karawang ini merupakan wujud komitmen dan konsistensi DPRD dan Pemerintah Kabupaten Karawang di bidang legislasi daerah untuk menindaklanjuti amanah Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.
2. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh yang akan dibentuk di Kabupaten Karawang ini secara fungsional sebagai instrumen yang dapat memberikan pedoman Pemerintah Kabupaten Karawang, Lembaga Non-Pemerintah, Lembaga Usaha/Swasta dan masyarakat pada umum dalam rangka penyelenggaraan kegiatan Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh agar dapat terlaksana secara terpadu, tersistematis, terarah dan terkoordinasi.
3. Dasar pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Raperda Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh Dan Permukiman Kumuh adalah :

a. Landasan Filosofi

Bahwa pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang bertumpu pada masyarakat memberikan hak dan kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk ikut berperan. Sejalan dengan peran masyarakat di dalam pembangunan perumahan dan kawasan permukiman, Pemerintah dan pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab untuk menjadi fasilitator, memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat, serta melakukan penelitian dan pengembangan yang meliputi berbagai aspek yang terkait, antara lain, tata ruang, pertanahan, prasarana lingkungan, industri bahan dan komponen, jasa konstruksi dan rancang bangun, pembiayaan, kelembagaan, sumber daya manusia, kearifan lokal, serta peraturan perundang-undangan yang mendukung.

b. Landasan Sosiologis

Bahwa Kabupaten Karawang juga tidak terlepas dari permasalahan permukiman kumuh tersebut, kondisi ini muncul dikarenakan perkembangan permukiman yang sangat pesat dengan tidak diimbangi dengan pemenuhan sarana prasarana permukiman yang memadai. Kondisi geografis Kabupaten Karawang yang beragam membuat karakteristik permukiman di Kabupaten Karawang juga beragam. Selain faktor sosial ekonomi masyarakat dan lingkungan, karakteristik permukiman kumuh juga muncul di kawasan tepian sungai/pantai sampai dengan kawasan dataran diatasnya. Upaya penanganan permasalahan ini khususnya permukiman kumuh dengan pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman kumuh sangat diperlukan pengaturan yang mempunyai kekuatan hukum dan kepastian hukum, sehingga kondisi kawasan permukiman di Kabupaten Karawang dapat dikatakan zero kumuh.

c. Landasan yuridis

Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh

merupakan Peraturan Daerah pelaksana dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Dalam undang-undang tersebut, pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukimankumuh menjadi salah satu aspek penting yang pengaturannya diatur di dalamnya. Adanya kawasan perumahan kumuh dan pemukiman kumuh di Kabupaten Karawang membutuhkan adanya penanganan tersendiri agar dapat dilakukan pencegahan timbulnya kawasan kumuh baru dan peningkatan kualitas terhadap kawasan kumuh yang telah ada melalui 3 (tiga) macam penanganan yaitu pemugaran, peremajaan, atau permukiman kembali. Agar upaya pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan perlukiman kumuh dapat berdaya dan berhasil guna maka perlu ditetapkan pengaturannya dalam suatu Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Membutuhkan peran serta masyarakat yang lebih aktif dalam tataran perencanaan hingga pelaksanaan yang difasilitasi Pemerintah Kabupaten Karawang.

4. Arah dan jangkauan yang menjadi target yang akan diwujudkan oleh peraturan daerah ini adalah suatu langkah untuk membentuk perda tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan kumuh yang nantinya akan berfungsi memberikan landasan yang kuat dan bersinergi dengan masyarakat sehingga menuju terbangunnya suatu masyarakat yang turut berpartisipasi dalam upaya preventif Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan kumuh disertai dengan peran penanggulangan pengendalian dan pengawasan yang tepat sasaran dari pemerintah. Rancangan peraturan daerah mengenai Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan kumuh di Kabupaten Karawang ini juga bertujuan untuk menjawab tantangan yang dihadapi pemerintah daerah dengan mengedepankan desentralisasi sebagai asas utama dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah.

## **B. Saran.**

Untuk mendukung realisasi rencana pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan kumuh, berikut ini beberapa hal yang patut diagendakan antara lain :

1. Mengingat materi muatan dalam Raperda ini cenderung bersifat teknis maka diharapkan penyusunan klausul yang ada secara komunikatif dan detil dapat dipahami oleh para pihak yang berkepentingan dengan implementasi Peraturan Daerahnya, sehingga tidak menimbulkan kesulitan pada tataran praktis dan implementasi di lapangan.
2. Agar proses pembentukan peraturan daerah ini lebih mendapatkan justifikasi sosial sebagai bagian dari sukses pembentukan yang mendukung pelaksanaan maka sosialisasi intensif pra dan pasca pembentukan peraturan daerah tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan kumuh ini harus dilakukan secara efektif dan tepat sasaran, yakni dilakukan konsultasi publik secara terus-menerus dan intens dengan stake holder. Agar implementasi peraturan daerah ini kelak dapat berlangsung efektif maka dalam tataran pelaksanaan harus diwarnai dengan komitmen dan konsistensi serta rasa memiliki dari basis sosial masyarakat sebagai wujud kebersamaan dalam kerangka visi-misi Kabupaten Karawang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abu Daud Busroh, Ilmu Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 1990
- Benyamin hoessein, Gagasan Pendayagunaan Aparatur Negara Dalam Pelita Vll, Aspek kelembagaan, LAN, Jakarta,1996,hlm 5.
- Aminudin, "Peran Rumah dalam Kehidupan Manusia", (Semarang: Kanisius, 2007)
- Ateng Syariuddin,Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah, dalam Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B), Bandung, Citra Aditya Bakti,1994
- B. Arief sidharta, "Kajian kefilsafatan tentang Negara Hukum", dalam Jentera (Jurnal Hukum), "rule of law", Pusat Studi Hukum dan kebijakan (PSHK), edisi 3 Tahun ll, Jakarta, November 2004
- Bagir Manan, 1994, Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005
- Bagir Manan, Teori dan politik konstitusi, FH UII Press, Cetakan Kedua, Yogyakarta, 2004
- C.W. Van Der Pot, *Handhoek van Nederlandse Staatrecht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1983
- Eko Budiharjo, "Percikan Masalah Arsitektur, Perumahan, Perkotaan", (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1998)
- Fahmi Amrusyi, "Otonomi Dalam Negara Kesatuan" dalam Abdurrahman (Editor), Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.
- Galuh Aji Niracanti, "Studi Perubahan Penggunaan Ruang Permukiman Kampung Kauman Semarang", (Semarang:Universitas Diponegoro, 2001)
- Guritno Mangkoesoebroto,"Ekonomi Publik", Edisi-III, (Yogyakarta: BPFE, 1993)
- Haw. Widjya, Otonomi Daerah dan Daerah Otonom (Pengantar Transisi Kewenangan dan Kelembagaan dalam Konsep Pelaksanaan Otonomi Daerah Raja Grafindo Persada Jakarta
- Hendrawan, "Pembangunan Perumahan Berwawasan Lingkungan", (Jakarta: Rineka Cipta, 2004)
- Hery Susanto, dkk, *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal: Pikiran Serta Konsepsi Syaukani HR.*, Millenium Publisher, Jakarta, 2003
- HM. Laica Marzuki, Berjalan-jalan di Ranah Hukum: Pikiran Pikiran Lepas, Konstitusi Press, Jakarta, 2005

- I Gede Pantja Astawa dan Inna Junaenah, Indeks Otonomi Daerah: Tawaran Titik Temu Negara Hukum dan Pembangunan di Aras Lokal, (Kumpulan Pemikiran), Rosda-PSKN-HTN FH Unpad, Bandung, 2011, Jimmly Assidiqie, Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah, Artikel, diunduh dari <http://lemkapoda.wordpress.com>., tanggal, 1 Juni 2021.
- Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 127.
- Juniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992,
- Koesworo, E., Otonomi Daerah, Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat, Yayasan Pariba, Jakarta, 2001
- Laica M. Marzuki, *Berjalan-jalan Di Rumah Hukum*, Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- Lutfi Effendi, Pokok-Pokok Hukum Administrasi, Bayumedia Publishing, Malang, 2004
- Mauhammad fauzan, Hukum Pemerintahan Daerah,kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Stain Press, cetakan Kedua, Purwokerto, 2010, hlm.18.
- Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1981
- Muslimin Nasution,pokok-pokok kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam kehutanan Dalam Rangka Otonomi Daerah, makalah seminar, Yogyakarta, 21 september 1999
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah "Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika"*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005
- Nurpanca Sitorus, "Tindak Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana Pengembang Perumahan Dan Kawasan Permukiman Dalam Penyediaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman", USU Law Journal, Vol.2.No.3 (Desember 2014), halaman 151
- Prasojo, Eko, irfan Ridwan, et.al, Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah;Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural, FISIP UI, Depok, 2006
- Raharjo, penegakan Hukum Suatu tinjauan Sosiologis, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009
- RDH Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979. Dikutip Oleh Laica M. Marzuki, *Berjalan-jalan Di Rumah Hukum*, Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- Ridwan HR, Hukum administrasi Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2008,
- Roeslan Saleh, Penjabaran Pancasila dan UUD 1945 Dalam Perundang- undangan, Bina Aksara, Jakarta, 1979.
- Sadu Wisistiono, dkk., *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, Fokusmedia, Bandung, 2006

Sasruddin M. Sattim, Kebijaksanaan Penyelenggaraan Kehutanan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Makalah Seminar dan Lokakarya, Himpunan Mahasiswa Teknologi Hasil Hutan, Fakultas Kehutanan Untan, Tanggal 5 Mei 2000, Pontianak

Soeyono, Prospek Pelaksaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah, dalam buku otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis oleh Andi A. Malarangeng, et.al Cet.pertama, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 2001, hlm.107.

Siswono Yudohusodo, "Rumah Untuk Seluruh Rakyat", (Universitas Michigan: Inkoppol, Unit Percetakan Bharakerta, 2007

Tjuk Kuswartojo, dan Suparti A. Salim, "Perumahan dan Permukiman yang Berwawasan Lingkungan", (Jakarta : Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Dan Kebudayaan, 1997)

Widyaningsih, "Beberapa Pokok Pikiran Tentang Perumahan", (Bandung:Tarsito, 2006)

Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan, Jakarta, 2009.

Zulfie Syarief, "Kebijakan Pemerintah di Bidang Perumahan dan Permukiman bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah", (Medan: USU Press, 2000),