



**PENYUSUNAN DRAFT NASKAH AKADEMIK RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH KOTA MAKASSAR  
TENTANG KERJA SAMA DAERAH**

**BEKERJA SAMA DENGAN  
PT LEGAL BERSAMA INDONESIA**

**TIM KONSULTAN**

DR. MUHAMMAD IRWAN, S.H., M.H.

IMRAN EKA SAPUTRA, S.H., M.H.

ALI RAHMAN., S.H., M.H.

ALQADRI NUR, S.H., M.H.

RAHMAT INDRA SAKTI, S.H.

**PEMERINTAH KOTA MAKASSAR**

**2022**

## DAFTAR ISI

|   | Halaman |
|---|---------|
| SAMPUL .....  | 1       |
| DAFTAR ISI .....  | 2       |
| BAB I PENDAHULUAN .....   | 3       |
| BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS .....  | 11      |
| BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-<br>UNDANGAN TERKAIT .....                | 27      |
| BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS .....                                     | 40      |
| BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG<br>LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH ..... | 45      |
| BAB VI PENUTUP .....  | 50      |
| DAFTAR PUSTAKA .....  | 52      |

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Konsekuensi dari sebuah negara adalah paradigma tujuan yang dimilikinya. Tujuan Negara merupakan suatu pedoman dalam menyusun dan mengendalikan alat kelengkapan Negara serta mengatur kehidupan rakyatnya. Berdasarkan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, negara bertujuan mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Oleh karena itu, perlindungan segenap bangsa dan peningkatan kesejahteraan umum adalah tanggung jawab negara, baik untuk Pemerintah, pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia saat ini telah membawa implikasi pada pergeseran format hubungan antar pemerintah. Istilah otonomi daerah atau dalam bahasa Inggris disebut dengan *regional autonomy* yang berasal dari bahasa Yunani yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti aturan. Sehingga otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya yang dilakukan oleh suatu daerah. Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah memiliki beberapa kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan dalam konteks hubungan antar pemerintah daerah, saat ini posisi satu pemerintah daerah bersifat otonom dari pemerintah daerah yang lainnya. Dengan demikian, posisi pemerintah daerah lebih otonom dari pemerintah pusat dan posisi antar pemerintah daerah adalah setara satu dengan yang lainnya. Melalui kebijakan otonomi daerah, Pemerintah daerah diberikan keleluasan untuk melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, baik sesama Pemerintah ataupun dengan swasta baik di dalam maupun di luar negeri, untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan sinergitas. 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. Dalam mewujudkan tujuan tersebut pelaksanaannya sesuai dengan nilai-nilai dan karakteristik yang dimiliki Daerah.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antarsusunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Disamping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas- luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>1</sup>

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan

---

<sup>1</sup> John Salindeho, *Tata Laksana Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, hal. 39.

Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Berkaitan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1), ayat (2) dan ayat (7) yang menyatakan bahwa :

- (1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*
- (2) *Pemerintah Daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*
- (7) *Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.*

Sebagai arah dalam pelaksanaan ketentuan tersebut, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud tersebut, mengatur bahwa Pemerintahan Daerah mempunyai hak dalam menentukan kebijakan daerah dengan tetap berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana diatur di dalam Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2).

Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

memberikan kesempatan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk menjalin kerja sama. Pemerintah daerah sejatinya harus dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dasar serta meningkatkan kemandirian daerah dalam melaksanakan pembangunan. Saat ini konsep desentralisasi dan Otonomi Daerah hanya terfokus pada usaha menata dan mempercepat pembangunan di wilayahnya masing-masing. Hal ini ternyata belum cukup efisien dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, karena tidak dapat dipungkiri bahwa maju mundurnya satu daerah juga bergantung pada daerah-daerah lain, khususnya daerah yang berdekatan.

Untuk mengoptimalkan potensinya, kerja sama antar daerah didasarkan pada pertimbangan efisiensi yaitu penggunaan sumber daya secara minimum guna pencapaian hasil yang optimal dan efektivitas yaitu pencapaian tujuan secara tepat atau memilih tujuan-tujuan yang tepat dari serangkaian alternatif atau pilihan cara dan menentukan pilihan dari beberapa pilihan lainnya, sinergis dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah. Kerja sama diharapkan menjadi satu jembatan yang dapat mengubah potensi konflik kepentingan antar daerah menjadi sebuah potensi pembangunan yang saling menguntungkan.

Kota Makassar yang merupakan pusat dari Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan yang pada dasarnya menjadi sentra pembangunan, sentra Pendidikan dan sentra manufaktur di Provinsi Sulawesi Selatan. Berkaitan dengan hal tersebut, ditopang dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk di Kota Makassar yang pada Tahun 2022 mencapai 1.427.619 Jiwa.<sup>2</sup> Oleh Karena itu, Pemerintah Kota Makassar harus menyiapkan infrastruktur, regulasi maupun pelayanan kepada masyarakat yang mengikuti perkembangan zaman dan mudah diakses oleh masyarakat Kota Makassar. Dengan demikian, dibutuhkan dukungan dari berbagai pihak/*stakeholder* pembangunan (pemerintah, swasta, masyarakat, akademisi dan komunitas) untuk bersama-sama dalam satu

---

<sup>2</sup> *sulsel.bps.go.id*, Diakses pada Tanggal 8 Mei 2022.

kolaborasi secara sinergis dalam rangka peningkatan pelayanan dan pelaksanaan pembangunan di Kota Makassar.

Kerjasama daerah juga sejalan dengan prinsip *good governance* karena menghubungkan masyarakat, pemerintah dan sektor privat dalam pembuatan kebijakan. Secara normatif kerja sama daerah diatur di berbagai ketentuan seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri. Namun dalam tataran produk hukum daerah hingga saat ini di Kota Makassar terkait dengan kerja sama daerah belum memiliki Peraturan Daerah.

Selanjutnya guna terwujudnya produk hukum daerah dalam rangka menjabarkan ketentuan dalam UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri No 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah; dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Kerja sama Daerah maka dipandang perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah guna memberikan landasan hukum bagi pihak-pihak terkait dalam Kerja Sama Daerah di Daerah.

Disamping itu, untuk menjamin bahwa peraturan daerah tentang Kerja Sama Daerah tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, tidak bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Peraturan Daerah dan untuk menjamin bahwa peraturan daerah tentang penyelenggaraan perpustakaan memenuhi

norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, maka disusunlah Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah Pemerintah Kota Makassar.

## **B. Identifikasi Masalah**

Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah yang diharapkan akan menghasilkan sebuah peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Kerja Sama Daerah di Kota Makassar yang dapat dilaksanakan secara terintegrasi, komprehensif, transparan, partisipatif dan akuntabel.

Berdasarkan uraian latar belakang sebagaimana dijelaskan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar memiliki kelayakan secara akademik?
2. Apakah yang menjadi pokok-pokok pikiran yang harus ada di dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah yang komprehensif dan dapat dipertanggung jawabkan secara filosofis, yuridis serta sosiologis yang secara hakekatnya dapat diberlakukan secara efektif dan efisien serta searah dengan keinginan masyarakat Kota Makassar?

## **C. Tujuan, Manfaat dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Sebagaimana dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji kelayakan secara akademik atas Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah.
2. Untuk mengetahui pokok-pokok pikiran yang harus ada di dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah yang komprehensif dan dapat dipertanggung jawabkan secara filosofis, yuridis serta sosiologis yang secara hakekatnya dapat diberlakukan secara efektif dan efisien serta searah dengan keinginan masyarakat Kota Makassar.



3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, yuridis serta sosiologis Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah.

Manfaat dari kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah yang akan dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama dengan Pemerintah Kota Makassar berdasarkan prioritas Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Sedangkan kegunaan dari kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah adalah sebagai dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah terkait.

#### **D. Metode Pendekatan**

Penyusunan Naskah Akademik ini merupakan suatu kegiatan penelitian, sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasis metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya.

Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan berpengaruh terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah. Kajian pustaka dimaksudkan untuk mengkaji dan menguji rencana materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah, baik dari aspek filosofinya, aspek sosiologinya, aspek yuridisnya, maupun aspek efektivitasnya.

Untuk lebih mempertajam kajian dan menyempurnakan konsep ranperda tersebut, maka ditelusuri dan dikaji pula literatur-literatur, hasil penelitian, internet, berita media elektronik, dan lain-lain sumber data terkait. Kajian lapangan juga dilakukan sebagai bahan untuk lebih melengkapi hasil kajian pustaka. Dalam melakukan kajian lapangan, dilakukan dengan metode survey. Dalam survey tersebut dilakukan wawancara dan diskusi-diskusi dengan *stakeholder* terkait, guna menemukan pokok permasalahan dan mendapatkan masukan-masukan dari berbagai pihak serta untuk menemukan solusi atas permasalahan yang ditemukan.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

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

##### **1. Pengertian Kerja Sama Daerah**

Sebahaimana secara teoritis bahwa istilah kerja sama (*cooperation*) telah lama dikenal dan dikonsepsikan sebagai suatu sumber efisiensi dan kualitas pelayanan. Kerja sama telah dikenal sebagai cara yang jitu untuk mengambil manfaat dari ekonomi skala (*economies of scales*). Pembelanjaan atau pembelian bersama, misalnya, telah membuktikan keuntungan tersebut, dimana pembelian dalam skala besar atau melebihi “*threshold points*”, akan lebih menguntungkan daripada dalam skala kecil. Dengan kerja sama tersebut biaya *overhead* (*overhead cost*) akan teratasi meskipun dalam skala yang kecil. *Sharing* dalam investasi, isalnya, akan memberikan hasil akhir yang lebih memuaskan seperti dalam penyediaan fasilitas dan peralatan, serta pengangkatan spesialis dan administrator.<sup>3</sup>

Kerja sama juga dapat meningkatkan kualitas pelayanan, misalnya dalam pemberian atau pengadaan fasilitas, dimana masing-masing pihak tidak dapat membelinya sendiri. Dengan kerja sama, fasilitas pelayanan yang mahal harganya dapat dibeli dan dinikmati bersama, seperti pusat rekreasi, pendidikan orang dewasa, transportasi, dan lain sebagainya. Kerja sama antar Pemerintah Daerah adalah suatu bentuk pengaturan kerja sama yang dilakukan antar pemerintahan daerah dalam bidang-bidang yang disepakati untuk mencapai nilai efisiensi dan kualitas pelayanan yang lebih baik.<sup>4</sup>

Secara historis, mekanisme kerjasama antar pemerintah lokal telah menjadi isu penting di negara maju dimulai dari bidang yang sangat terbatas seperti kepolisian dan pemadam kebakaran dimana antara satu kota dengan kota lain telah dilakukan perjanjian kerja

---

<sup>3</sup> Yeremias T. Keban, *Kerja Sama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk dan Prinsip*, 1993. Hal. 6.

<sup>4</sup> *Ibid.*

sama saling bantu membantu menghadapi krisis seperti kebakaran dan bencana lainnya. Dalam perkembangan lanjutan, mekanisme kerja sama ini tidak hanya diterapkan pada situasi “*emergency*” saja tetapi juga pada pengaturan kerja sama untuk membeli jenis-jenis pelayanan tertentu dari perusahaan swasta atau dari pemerintah lain, ataupun dari NGOs.<sup>5</sup>

Khusus “*cooperative agreements*” yang dilakukan antar Pemerintah Daerah semula lebih ditujukan pada:

1. Kegiatan tunggal;
2. Berkenaan dengan pelayanan ketimbang fasilitas;
3. Tidak bersifat permanen;
4. Sebagai “*stand-by provision*” yang baru dilaksanakan bila kondisi tertentu terjadi, dan
5. Diperkenankan/diijinkan oleh badan legiskatif.

## **2. Bentuk Kerja Sama Daerah**

Sebagaimana bentuk dan metode kerja sama antar Pemerintah Daerah meliputi :

- a. *Intergovernmental service contract*;
- b. *Joint service agreement*, dan
- c. *Intergovernmental service transfer*.

Jenis kerja sama yang pertama dilakukan bila suatu daerah membayar daerah yang lain untuk melaksanakan jenis pelayanan tertentu seperti penjara, pembuangan sampah, kontrol hewan atau ternak, penaksiran pajak. Jenis kerja sama yang kedua diatas biasanya dilakukan untuk menjalankan fungsi perencanaan, anggaran dan pemberian pelayanan tertentu kepada masyarakat daerah yang terlibat, misalnya dalam pengaturan perpustakaan wilayah, komunikasi antar polisi dan pemadam kebakaran, kontrol kebakran, pembuangan sampah, daan jenis kerja sama ketiga merupakan transfer permanen suatu tanggung jawab dari satu daerah ke daerah lain seperti bidang pekerjaan umum, prasarana

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

dan sarana, kesehatan dan kesejahteraan, pemerintahan dan keuangan publik.

Sementara itu, ada juga pendapat lain yang menyatakan bahwa suatu kerja sama antar Pemerintah Daerah, dapat dilakukan dalam beberapa bentuk yaitu bentuk perjanjian dan bentuk pengaturan. Bentuk-bentuk perjanjian (*forms of agreement*) dibedakan atas :

- a. *Handshake Agreements*, yaitu pengaturan kerja yang tidak didasarkan atas perjanjian tertulis.
- b. *Written Agreements*, yaitu pengaturan kerja sama yang didasarkan atas perjanjian tertulis.

Bentuk "*handshake agreements*" merupakan bentuk yang banyak menimbulkan konflik dan kesalahpahaman (*misunderstanding*), sementara bentuk yang tertulis dibutuhkan untuk melakukan program kontrak, kepemilikan bersama, atau usaha membangun unit pelayanan bersama. Hal-hal yang harus diucapkan dalam perjanjian tertulis ini meliputi kondisi untuk melakukan kerjasama dan penarikan diri, *sharing* biaya, lokasi, pemeliharaan, *schedule*, operasi dan aturan kepemilikan sumber daya bersama, kondisi sewa dan cara pemecahan konflik.

### **3. Prinsip-Prinsip Kerja Sama Daerah**

Berkaitan dengan pelaksanaan kerja sama sebagaimana dimaksud tersebut, dibutuhkan prinsip-prinsip umum sebagaimana terdapat dalam prinsip "*good governance*".<sup>6</sup> Beberapa prinsip diantara prinsip *good governance* yang ada dapat dijadikan pedoman dalam melakukan kerja sama antar Pemda yaitu:

- a. **Transparansi**  
Pemerintahan Daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerja sama harus transparan dalam memberikan berbagai data dan informasi yang dibutuhkan dalam rangka kerja sama tersebut, tanpa ditutup-tutupi.
- b. **Akuntabilitas**

---

<sup>6</sup> Edralin J.S, *The New Local Governance and Capacity Building: A Strategic Approach*. Dalam *Regional Development Studies*, Vol. 3, 1997, hal. 11.

Pemerintah Daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerja sama harus bersedia untuk mempertanggungjawabkan, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan kegiatan kerja sama, termasuk kepada DPRD sebagai wakil rakyat, atau kepada para pengguna pelayanan publik.

c. Partisipatif

Dalam lingkup kerja sama antar Pemerintah Daerah, prinsip partisipasi harus digunakan dalam bentuk konsultasi, dialog, dan negosiasi dalam menentukan tujuan yang harus dicapai, cara mencapainya dan mengukur kinerjanya, termasuk cara membagi kompensasi dan risiko.

d. Efisiensi

Dalam melaksanakan kerja sama antar Pemerintah Daerah ini harus dipertimbangkan nilai efisiensi yaitu bagaimana menekan biaya untuk memperoleh suatu hasil tertentu, atau bagaimana menggunakan biaya yang sama tetapi dapat mencapai hasil yang lebih tinggi.

e. Efektivitas

Dalam melaksanakan kerja sama antar Pemerintah Daerah ini harus dipertimbangkan nilai efektivitas yaitu selalu mengukur keberhasilan dengan membandingkan target atau tujuan yang telah ditetapkan dalam Kerja sama dengan hasil yang nyata diperoleh.

f. Konsensus

Dalam melaksanakan kerja sama tersebut harus dicari titik temu agar masing-masing pihak yang terlibat dalam kerja sama tersebut dapat menyetujui suatu keputusan. Atau dengan kata lain, keputusan yang sepihak tidak dapat diterima dalam kerja sama tersebut.

g. Saling menguntungkan dan memajukan

Dalam kerja sama antar Pemerintah Daerah harus dipegang teguh prinsip saling menguntungkan dan saling

menghargai. Prinsip ini harus menjadi pegangan dalam setiap keputusan dan mekanisme kerja sama.

Selain dari 6 (enam) prinsip umum tersebut di atas, beberapa prinsip khusus yang dapat digunakan sebagai acuan dalam kerja sama antar Pemerintah Daerah yaitu :<sup>7</sup>

1. Kerja sama tersebut harus dibangun untuk kepentingan umum dan kepentingan yang lebih luas.
2. Keterikatan yang dijalin dalam kerja sama tersebut harus didasarkan atas saling menguntungkan.
3. Keberadaan kerja sama tersebut harus saling memperkuat pihak-pihak yang terlibat.
4. Harus ada keterikatan masing-masing pihak terhadap perjanjian yang telah disepakati.
5. Harus tertib dalam pelaksanaan kerja sama sebagaimana telah diputuskan.
6. Kerja sama tidak boleh bersifat politis dan bernuansa KKN.
7. Kerja sama harus dibangun rasa saling percaya, saling menghargai, saling memahami, dan manfaat yang dapat diambil kedua belah pihak.

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Norma.**

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material. Sedangkan menurut UU 12/2011, asas peraturan perundang-undangan dibagi menjadi tiga golongan, yaitu Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik (Pasal 5), Asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 6 ayat (1)), Asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan.

Melalui Asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dapat ditentukan suatu *Ratio Legis* dari peraturan

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

perundang-undangan tersebut, yakni suatu prinsip dasar yang membentuk tujuan umum dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan. *Ratio Legis* inilah yang menjadi kerangka acuan perumusan ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undang.

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah wajib berpedoman pada asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik. Agus Yudha Hernoko mengemukakan bahwa suatu aturan atau norma pada hakikatnya mempunyai dasar filosofis serta pijakan asas atau prinsip sebagai rohnya. Merupakan kejanggalan bahkan konyol apabila suatu norma tidak mempunyai dasar filosofis serta pijakan asas atau prinsip dalam konteks operasionalnya. Suatu norma tanpa landasan filosofis serta pijakan asas, ibarat manusia yang “buta dan lumpuh”. Menurut Mahadi, kata asas atau prinsip identik dengan *principle* dalam bahasa Inggris yang erat kaitannya dengan istilah *principium* (latin). *Principium* berarti permulaan; awal, mula, sumber, asal, pangkal, pokok, dasar, sebab. Adapun asas atau prinsip adalah sesuatu yang dapat dijadikan alas, dasar, tumpuan, tempat untuk menyandarkan, untuk mengembalikan sesuatu hal, yang hendak dijelaskan. Dalam arti tersebut, kata *principle* dipahami sebagai sumber yang abadi dan tetap dan banyak hal, aturan atau dasar bagi tindakan seseorang, suatu pernyataan (hukum, aturan, kebenaran) yang dipergunakan sebagai dasar untuk menjelaskan suatu peristiwa.<sup>8</sup>

Asas hukum menurut Marwan Mas adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkrit dan pelaksanaan hukum.<sup>9</sup> *Bellefroid* berpendapat bahwa asas hukum umum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Jadi

---

8 Mahadi, *Falsafah Hukum Suatu Pengantar*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hal.119.

9 Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. I edisi ketiga, Ghalia Indonesia, 2014, hal. 111.



asas hukum umum merupakan kristalisasi (pengendapan) hukum positif dalam suatu masyarakat.<sup>10</sup>

Van Eikema Hommes menjelaskan bahwa asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain, asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Selanjutnya The Liang Gie berpendapat bahwa asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu. Sedangkan Paul Scholten mengemukakan bahwa asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang diisyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.<sup>11</sup>

Soetiksno mengemukakan bahwa asas hukum merupakan unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum, bahkan asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum, karena asas hukum adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya atau *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan hukum selanjutnya<sup>12</sup>

Asas-asas hukum hanya akan memberikan argumen-argumen bagi pedoman perilaku yang harus diterapkan dan asas-asas itu sendiri tidak memberikan pedoman (bagi pelaku). Asas hukum ini memainkan peranan pada interpretasi terhadap aturan hukum, sehingga menentukan wilayah penerapan kaidah hukum. Jadi, asas

---

10 Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum (Suatu Pengantar), Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2010, hal. 41.

11 *Ibid*

12 Soetiksno, Filsafat Hukum (Bagian I), Pradnya Paramita, 2002, H.2. Periksa pendapat G.W. Paton dalam Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, 2000, hal. 45.

hukum termasuk tipe meta-kaidah sekaligus perpanjangan dari kaidah perilaku, karena asas hukum juga memberikan arah pada perilaku yang dikehendaki.<sup>13</sup>

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa asas-asas hukum merupakan dasar filosofis yang kedudukannya *conditio sine quanon*<sup>14</sup> bagi suatu kaidah-kaidah hukum dalam aturan hukum positif, yang memberikan arahan yang layak dan patut menurut hukum (*rechtmatig*) dalam menerapkan aturan-aturan hukum positif.

Jika dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dalam Pasal 237 mengatur tentang asas pembentukan peraturan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti bahwa asas pembentukan peraturan daerah sama dengan asas yang tercantum dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 dan asas materi muatan perda asasnya sama dengan ketentuan Pasal 6 (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berkaitan dengan uraian tersebut di atas, maka dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, sebagaimana diatur didalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan yang meliputi :

a. Kejelasan Tujuan

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk Yang Tepat

---

13 J.J.H. Bruggink, Refleksi tentang Hukum, Pengertian-Pengertian Dasar dalam Teori Hukum, Alih Bahasa : B. Arief Sidharta, cet. Ketiga, Citra Aditya Bakti, 2011, hal. 123.

14 Smith dalam Herlien Budiono, Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia, Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal. 82. (selanjutnya disebut Herlien Budiono I).

Yang dimaksud dengan “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. Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

Yang dimaksud dengan “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.

d. Dapat Dilaksanakan

Yang dimaksud dengan “asas 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.

e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Yang dimaksud dengan “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.

f. Kejelasan Rumusan

Yang dimaksud dengan “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.

g. Keterbukaan.

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sementara itu berkaitan dengan Materi muatan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah ini berpedoman pada beberapa asas, dilihat pada Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang berupa :

- a. “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. “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.
- d. “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. “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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- f. “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.
- g. “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. “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.
- i. “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. “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.
- k. asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.  
“asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain :
  - a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
  - b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

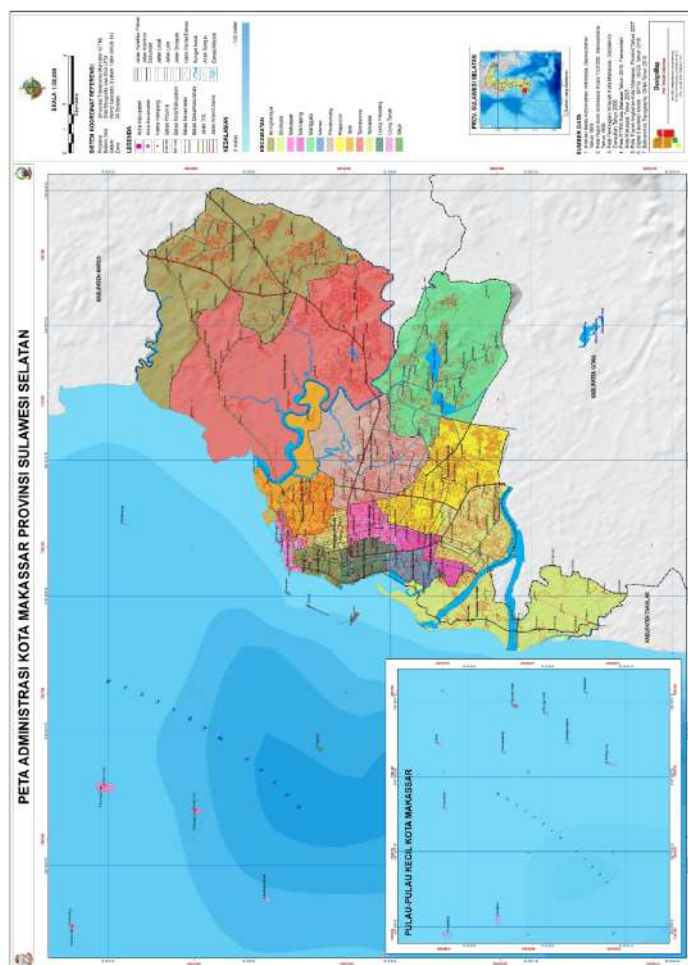
Berdasarkan uraian penjelasan tersebut di atas, dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dijadikan pedoman dalam perumusannya.

### **C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dan Permasalahan Yang Dihadapi**

#### **a. Gambaran Umum Wilayah Kota Makassar**

Secara geografis bahwa Kota Makassar terletak antara  $119^{\circ}24'17''38$  bujur Timur dan  $5^{\circ}8'6''19$  Lintang Selatan yang berbatasan sebelah utara dengan Kabupaten Pangkep, sebelah timur Kabupaten Maros, sebelah selatan Kabupaten Gowa dan sebelah barat adalah selat Makassar. Luas wilayah kota makassar tercatat 175,77 km persegi yang meliputi 15 Kecamatan., antara lain :

Gambar: Peta Wilayah Kota Makassar.<sup>15</sup>



<sup>15</sup> [Makassarkota.bps.go.id](http://Makassarkota.bps.go.id), Diakses pada 8 Mei 2022.

Tabel: Luas Kota Makassar<sup>16</sup>

| <b>KECAMATAN</b>      | <b>IBUKOTA<br/>KECAMATAN</b> | <b>LUAS TOTAL AREA</b> |
|-----------------------|------------------------------|------------------------|
| Mariso                | Kampung Buyang               | 1,82                   |
| Mamajang              | Maricaya Selatan             | 2,25                   |
| Tamalate              | Maccini Sombala              | 20,21                  |
| Rappocini             | Gunung Sari                  | 9,23                   |
| Makassar              | Maradekaya                   | 2,52                   |
| Ujung Pandang         | Baru                         | 2,63                   |
| Wajo                  | Melayu Baru                  | 1,99                   |
| Bontoala              | Wajo Baru                    | 2,10                   |
| Ujung Tanah           | Pattingaloang Baru           | 4,40                   |
| Kepulauan Sangkarrang | Kodingareng                  | 1,54                   |
| Tallo                 | Ujung Pandang BARu           | 5,83                   |
| Panakkukang           | Paropo                       | 17,05                  |
| Manggala              | Manggala                     | 24,14                  |
| Biringkanaya          | Bulurokeng                   | 48,22                  |
| Tamalanrea            | Tamalanrea                   | 31,84                  |
| <b>Makassar</b>       |                              | <b>175,77</b>          |

Secara geografis, letak Kota Makassar berada di tengah diantara pulau-pulau besar lain dari wilayah kepulauan nusantara sehingga menjadikan Kota Makassar dengan sebutan “angin mammiri” ini menjadi pusat pergerakan spasial dari wilayah Barat ke bagian Timur maupun Utara ke Selatan Indonesia. Dengan posisi ini menyebabkan Kota Makassar memiliki daya tarik kuat bagi para pendatang dari daerah Sulawesi Selatan itu sendiri maupun daerah lain seperti provinsi yang ada di kawasan Timur Indonesia untuk datang mencari tempat tinggal dan lapangan pekerjaan.

Kota Makassar cukup unik dengan bentuk mnyudut di bagian Utara, sehingga mencapai dua sisi pantai yang saling tegak lurus di bagian Utara dan Barat. Di sebelah Utara kawasan pelabuhan hingga Tallo telah berkembang kawasan campuran termasuk di dalamnya armada angkutan laut, perdagangan, pelabuhan rakyat dan samudera, Sebagai rawa-rawa, tambak, dan empang dengan

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

perumahan kumuh hingga sedang. Kawasan pesisir dari arah Tengah ke bagian Selatan berkembang menjadi pusat kota (*Centre Business District-CBD*) dengan fasilitas perdagangan, pendidikan, pemukiman, fasilitas rekreasi dan *resort* yang menempati pesisir pantai membelakangi laut yang menggunakan lahan hasil reklamasi pantai.

Kenyataan di atas menjadikan beban kawasan pesisir Kota Makassar saat ini dan dimasa mendatang akan semakin berat terutama dalam hal daya dukung dan aspek fisik lahan termasuk luasnya yang terbatas. Ditambah lagi pertumbuhan dan perkembangan penduduk sekitarnya yang terus berkompetisi untuk mendapatkan sumber daya di dalamnya.

Penduduk Kota Makassar tahun 2022 tercatat sebanyak 1.427.619 Jiwa dengan jumlah penduduk laki-laki sebanyak 711.006 Jiwa dan penduduk Perempuan sebanyak 716.613 Jiwa. Jumlah penduduk Kota Makassar sebagaimana dimaksud tersebut tersebar di beberapa Kecamatan dengan angka sebagaimana dalam tabel berikut :

Tabel : Tabel Jumlah Penduduk Kota Makassar berdasarkan data Kecamatan.<sup>17</sup>

| Kecamatan             | Jenis Kelamin |           | Total   |
|-----------------------|---------------|-----------|---------|
|                       | Laki-Laki     | Perempuan |         |
| Mariso                | 28.903        | 28.691    | 57.594  |
| Mamajang              | 27.520        | 28.536    | 56.056  |
| Tamalate              | 90.757        | 90.776    | 181.533 |
| Rappocini             | 70.802        | 73.817    | 144.619 |
| Makassar              | 40.699        | 41.443    | 82.142  |
| Ujung Pandang         | 11.893        | 12.631    | 24.526  |
| Wajo                  | 15.002        | 15.031    | 30.033  |
| Bontoala              | 27.339        | 27.763    | 55.102  |
| Ujung Tanah           | 17.995        | 17.952    | 35.947  |
| Kepulauan Singkarrang | 7.051         | 7.136     | 14.187  |
| Tallo                 | 73.289        | 72.111    | 145.400 |
| Panakkukang           | 69.693        | 69.942    | 139.635 |
| Manggala              | 73.649        | 73.900    | 147.549 |

<sup>17</sup> *Ibid.*



|                 |                |                |                  |
|-----------------|----------------|----------------|------------------|
| Biringkanaya    | 104.997        | 105.079        | 210.076          |
| Tamalanrea      | 51.415         | 51.805         | 103.220          |
| <b>Makassar</b> | <b>711.006</b> | <b>716.613</b> | <b>1.427.619</b> |

#### **b. Identifikasi Permasalahan Yang Dihadapi**

Terkait otonomi daerah yang dipersepsikan dan disikapi secara variatif oleh beberapa Pemerintah Daerah di Indonesia. Misal, mempersepsikan otonomi sebagai momentum untuk memenuhi keinginan-keinginan daerahnya sendiri tanpa memperhatikan konteks yang lebih luas yaitu kepentingan negara secara keseluruhan dan kepentingan daerah lain yang berdekatan. Akibatnya, muncul beberapa gejala negatif yang meresahkan antara lain berkembangnya sentimen primordial, konflik antar daerah, berkembangnya proses KKN, konflik antar penduduk, eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan, dan munculnya sikap “ego daerah” yang berlebihan.

Kabupaten atau kota cenderung memproteksi seluruh potensinya secara ketat demi kepentingannya sendiri, dan mengisolasi dirinya terhadap kabupaten atau kota lain. Dampak negatif kegiatan ekonomi di suatu daerah pada daerah lain, seperti *externalities*, juga tidak dihiraukan lagi. Kondisi tersebut mengilustrasikan dengan cukup jelas bahwa kebijakan otonomi daerah sesungguhnya memberikan tanggung jawab dan beban kerja yang jauh lebih berat kepada daerah, dibanding pada masa-masa sebelumnya. Sementara disisi lain, pemerintah daerah masih dihadapkan pada berbagai permasalahan klasik berupa keterbatasan kualitas dan kuantitas sumber daya, baik anggaran, SDM maupun sarana dan prasarana.

Selanjutnya permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan Kerja Sama Daerah ini adalah terkait dengan regulasi yang ada sesuai dengan perkembangan hukum serta kebutuhan Pemerintah Daerah Kota Makassar serta masyarakat pada umumnya. Dengan ditetapkannya Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah menjadi Peraturan Daerah, diharapkan mampu mengakomodir dan mengatasi permasalahan tersebut di atas, dan

tentunya menjadi landasan hukum sekaligus sebagai pedoman dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah di Kota Makassar.

**D. Kajian Terhadap Implikasi Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Baban Keuangan Daerah**

Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah merupakan acuan dan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan Kerja Sama Daerah baik antar daerah maupun dengan pihak ketiga, serta Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri serta Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri. Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini diharapkan ada pengembangan potensi-potensi kerja sama antara daerah sesuai dengan tujuan atau misi lembaga-lembaga kerja sama yang menjadi anggotanya dengan melibatkan *stakeholders* terkait. Format kelembagaan ini selanjutnya harus ditopang dengan mekanisme kerja yang memastikan pencapaian tujuan dan misi kerja sama secara efektif. Pihak yang terlibat dalam simpul kerja sama juga harus memiliki komitmen pendanaan yang berkelanjutan, dalam bentuk menyediakan anggaran secara rutin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk mendukung operasionalisasi kerja sama. Sistem pendukung juga harus dipersiapkan secara memadai, termasuk penyediaan Sumber Daya Manusia (SDM) yang secara profesional bisa mengelola kerja sama antar daerah.

Dampak pengaturan Kerja Sama Daerah terhadap keuangan daerah adalah perlunya alokasi anggaran dari APBD guna membiayai pelaksanaan Kerja Sama Daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Makassar. Dengan demikian Peraturan Daerah ini akan membebani APBD.

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**  
**TERKAIT**

**A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

1. Pembukaan, Alinea IV

*“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”*

2. Pasal 18 ayat (6)

*Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan.*

Berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah berhak membentuk peraturan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dasar kewenangan pembentukan peraturan daerah ini merupakan dasar konstitusional yang dimiliki oleh Pemerintahan Daerah (Pemerintah Daerah dan DPRD). Dengan demikian, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah merupakan implementasi dari kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

**B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Terhadap penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah, sejatinya harus memperhatikan ketentuan-ketentuan di dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini, yaitu :

Pasal 5

*Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi :*

- a. *kejelasan tujuan;*
- b. *kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;*
- c. *kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;*
- d. *dapat dilaksanakan;*
- e. *kedayagunaan dan kehasilgunaan;*
- f. *kejelasan rumusan; dan*
- g. *keterbukaan.*

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 5 UU No 12 Tahun 2011 dijelaskan sebagai berikut.

*Huruf a*

*Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.*

*Huruf b*

*Yang dimaksud dengan “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.*

*Huruf c*

*Yang dimaksud dengan “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.*

*Huruf d*

*Yang dimaksud dengan “asas 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.*

*Huruf e*

*Yang dimaksud dengan “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.*

*Huruf f*

*Yang dimaksud dengan “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.*

*Huruf g*

*Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

*Pasal 6*

*(3) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:*

- a. pengayoman;*
- b. kemanusiaan;*

- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/ atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

(4) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 dijelaskan sebagai berikut.

*Huruf a*

*Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.*

*Huruf b*

*Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.*

*Huruf c*

*Yang dimaksud dengan “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.*

*Huruf d*

*Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.*

#### *Huruf e*

*Yang dimaksud dengan “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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

#### *Huruf f*

*Yang dimaksud dengan “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.*

#### *Huruf g*

*Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.*

#### *Huruf h*

*Yang dimaksud dengan “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.*

#### *Huruf i*

*Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.*

#### *Huruf j*

*Yang dimaksud dengan “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.*

*Pasal 14*

*Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota 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.*

**C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja**

*Pasal 154*

- (1) *DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:*
- a. membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;*
  - b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;*
  - c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;*
  - d. memilih bupati/wali kota;*
  - e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.*
  - f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;*
  - g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;*
  - h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;*



- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;*
  - j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (2) *Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD kabupaten/kota tentang tata tertib.*

*Pasal 236*

- (1) *Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.*
- (2) *Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.*
- (3) *Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:*
- a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan*
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.*
- (4) *Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

*Pasal 237*

- (1) *Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.*
- (2) *Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (3) *Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.*
- (4) *Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.*

*Pasal 250*

- (1) *Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.*
- (2) *Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
  - a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;*
  - b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;*
  - c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;*
  - d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau*
  - e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.*

Selanjutnya terkait kerja sama daerah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini telah mengamanatkan pentingnya kerja sama antar daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, sinergi, dan saling menguntungkan.

*Pasal 363*

- (2) *Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.*
- (3) *Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Daerah dengan:*
  - a. Daerah lain;*
  - b. pihak ketiga; dan/atau*
  - c. lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (4) *Kerja sama dengan Daerah lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dikategorikan menjadi kerja sama wajib dan kerja sama sukarela.*

*Pasal 364*

- (1) *Kerja sama wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (3) merupakan kerja sama antar-Daerah yang berbatasan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan:*
  - a. *yang memiliki eksternalitas lintas Daerah; dan*
  - b. *penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama.*
- (2) *Kerja sama wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup:*
  - a. *kerja sama antar-Daerah provinsi;*
  - b. *kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam wilayahnya;*
  - c. *kerja sama antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dari provinsi yang berbeda;*
  - d. *kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dari provinsi yang berbeda; dan*
  - e. *kerja sama antar-Daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi.*
- (3) *Dalam hal kerja sama wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tidak dilaksanakan oleh Daerah, Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang dikerja samakan.*
- (4) *Dalam hal kerja sama wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf e tidak dilaksanakan oleh Daerah kabupaten/kota, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengambil alih pelaksanaannya.*
- (5) *Biaya pelaksanaan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diperhitungkan dari APBD masing-masing Daerah yang bersangkutan.*
- (6) *Dalam melaksanakan kerja sama wajib, Daerah yang berbatasan dapat membentuk sekretariat kerja sama.*
- (7) *Sekretariat kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bertugas memfasilitasi Perangkat Daerah dalam melaksanakan kegiatan kerja sama antar-Daerah.*
- (8) *Pendanaan sekretariat kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dibebankan pada APBD masing-masing.*

- (9) *Daerah dapat membentuk asosiasi untuk mendukung kerja sama antar-Daerah.*
- (10) *Pemerintah Pusat dapat memberikan bantuan dana untuk melaksanakan kerja sama wajib antar-Daerah melalui APBN.*

Kemudian Pasal 365 UU No. 23 Tahun 2014 menjelaskan kerja sama sukarela sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (3) dilaksanakan oleh Daerah yang berbatasan atau tidak berbatasan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah namun dipandang lebih efektif dan efisien jika dilaksanakan dengan bekerja sama. Mengenai pelaksanaan kerja sama, dijelaskan sebagai berikut:

*Pasal 366*

- (1) *Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat(2) huruf b meliputi:*
  - a. *kerja sama dalam penyediaan pelayanan publik;*
  - b. *kerja sama dalam pengelolaan aset untuk meningkatkan nilai tambah yang memberikan pendapatan bagi Daerah;*
  - c. *kerja sama investasi; dan*
  - d. *kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (2) *Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga dituangkan dalam kontrak kerja sama yang paling sedikit mengatur:*
  - a. *hak dan kewajiban para pihak;*
  - b. *jangka waktu kerja sama;*
  - c. *penyelesaian perselisihan; dan*
  - d. *sanksi bagi pihak yang tidak memenuhi perjanjian.*
- (3) *Kerja sama Daerah dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus didahului dengan studi kelayakan yang dilakukan oleh para pihak yang melakukan kerja sama.*

*Pasal 367*

- (1) *Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (2) huruf c meliputi:*
  - a. *pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;*
  - b. *pertukaran budaya;*

- c. peningkatan kemampuan teknis dan manajemen pemerintahan;
  - d. promosi potensi Daerah; dan
  - e. kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Kerja sama Daerah dengan lembaga dan pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Pemerintah Pusat.
- (3) Kerja sama Daerah dengan lembaga dan/atau pemerintah daerah di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

*Pasal 368*

- (1) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap kerja sama yang dilakukan Daerah Kabupaten/Kota dalam satu Daerah Provinsi.
- (2) Menteri melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap kerja sama antar-Daerah provinsi, antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di luar wilayahnya.

*Pasal 370*

- (1) Dalam hal terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan antarDaerah kabupaten/kota dalam satu Daerah provinsi, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyelesaikan perselisihan dimaksud.
- (2) Dalam hal terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan antar daerah provinsi, antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di luar wilayahnya, Menteri menyelesaikan perselisihan dimaksud.
- (3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak dapat menyelesaikan perselisihan sebagaimana di maksud pada ayat (1), penanganannya dilakukan oleh Menteri.
- (4) Keputusan Menteri berkaitan dengan penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan penanganan

*penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersifat final.*

- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian perselisihan antar-Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan diatur dengan Peraturan Menteri.*

#### **D. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah**

Penyelenggaraan Kerja Sama Daerah juga dimaksudkan sebagai sarana untuk lebih memantapkan hubungan dan keterikatan daerah yang satu dengan daerah yang lain dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyerasikan pembangunan daerah, menyinergikan potensi antardaerah, daerah dengan pihak ketiga, dan daerah dengan pemerintah daerah atau lembaga di luar negeri serta meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi, dan kapasitas fiskal daerah. Kerja Sama Daerah dengan pemerintah daerah atau lembaga di luar negeri merupakan kerja sama internasional dan dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Pusat serta berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Selain itu, melalui Kerja Sama Daerah diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar daerah dalam penyediaan pelayanan publik khususnya yang ada di wilayah terpencil, daerah yang berbatasan, dan daerah tertinggal.

Mengingat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengatur kerja sama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dalam Peraturan Pemerintah ini ditegaskan bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan yang membutuhkan dukungan program Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dilakukan dalam bentuk sinergi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk kepastian hukum, kontrak/perjanjian kerja sama antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat yang telah ditandatangani bersama sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini, tetap berlaku

sampai dengan berakhirnya kerja sama dan dapat dilanjutkan dalam bentuk sinergi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Secara umum Peraturan Pemerintah ini mengatur mengenai penyelenggaraan Kerja Sama Daerah dengan daerah lain, Kerja Sama Daerah dengan pihak ketiga, dan Kerja Sama Daerah dengan pemerintah daerah atau lembaga di luar negeri serta pembinaan dan pengawasan Kerja Sama Daerah. Peraturan Pemerintah ini merupakan acuan secara substansi atau materi muatan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah.

**E. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga**

Terhadap Peraturan Menteri ini merupakan peraturan pelaksanaan berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (4), Pasal 7 ayat (5), Pasal 11 ayat (4), dan Pasal 12 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah. Materi muatan yang diatur dalam peraturan Menteri ini merupakan acuan/pedoman dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah.

Substansi atau materi muatan yang diatur dalam peraturan Menteri ini meliputi pengaturan mengenai Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain secara umum, Subjek Hukum, Objek Kerja Sama, Identifikasi dan Pemetaan Urusan Pemerintahan, Tahapan Kerja Sama, Penyelesaian Perselisihan, dan Bantuan Pendanaan Kerja Sama Antardaerah dalam Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain, serta mengenai Subjek Hukum, Jenis Kerja Sama, Objek Kerja Sama, Studi Kelayakan, Tahapan Kerja Sama, Naskah Kerja Sama, Kelembagaan Kerja Sama Daerah, serta Dukungan Program Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Kerja Sama dengan Pihak Ketiga.

## **BAB IV**

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

#### **A. Filosofis**

Bangsa Indonesia memiliki pandangan hidup dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang terumuskan dalam sila-sila Pancasila. Pancasila sebagai dasar filosofis kehidupan berbangsa dan bernegara dirumuskan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Penjabaran nilai-nilai Pancasila di dalam hukum mencerminkan suatu keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan yang diinginkan oleh masyarakat Indonesia. Pancasila sebagai norma filosofis negara sebagai sumber cita-cita hukum yang terumuskan lebih lanjut dalam tata hukum atau hirarki peraturan perundang-undangan merupakan “kaidah dasar fundamental negara”. Tujuan negara adalah memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Oleh karena itu, undang-undang 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 undang-undang yang bersangkutan dalam kenyataan. Cita-cita filosofis yang terkandung dalam undang-undang hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan itu sendiri. Dalam konteks kehidupan bernegara, Pancasila sebagai falsafah haruslah tercermin dalam pertimbangan-pertimbangan filosofis yang terkandung di dalam setiap undang-undang.

Adapun yang menjadi dasar filosofis dalam pembuatan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah pada hakekatnya berkaitan dengan pengamalan dari tujuan negara yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, di mana



dalam mencapai kesejahteraan umum diperlukan suatu sistem yang dapat menjadi tumpuan dari pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan guna menjamin pelaksanaan sistem pelayanan pemerintahan yang berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah memberikan kewenangan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kerja sama daerah dalam upaya optimalisasi pembangunan daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

## **B. Yuridis**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Dalam sebuah negara hukum pada dasarnya setiap tindakan pemerintah harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Suatu tindakan pemerintahan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan adalah berakibat batal demi hukum.

Adapun persyaratan yuridis dalam pembentukan peraturan daerah harus mencakup beberapa hal, antara lain sebagai berikut:

1. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*);
2. Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur, artinya ketidaksesuaian bentuk/jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud;
3. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan, artinya pembentukan suatu peraturan

perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan;

4. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, artinya sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hierarkis, artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

Dengan demikian landasan yuridis terkait Kerja Sama Daerah dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu meliputi:

1. Landasan yuridis dari sudut formal yaitu landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi instansi/pejabat tertentu untuk membuat peraturan tertentu seperti Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan yuridis dan sudut formal kepada Pemerintah Daerah dan DPRD untuk membuat peraturan daerah. Keberadaan peraturan daerah merupakan "*condition sine quanon*" (syarat absolute/mutlak) dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi, peraturan daerah harus dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan, disamping itu peraturan daerah juga dapat memberikan perlindungan hukum bagi rakyat di daerah. Kewenangan pemerintah daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut diatas merupakan kewenangan atribusi dari UUD 1945 Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa "Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".
2. Landasan yuridis dari sudut materiil, yaitu landasan yang memberikan dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu, seperti Pasal 363 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang memberikan kewenangan kepada

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam melakukan kerja sadalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Oleh karenanya agar materi produk hukum daerah tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi secara hierarki maka dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama perlu memperhatikan dasar pengaturannya sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. 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 beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 20 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
3. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219);
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020, Nomor 371);
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020, Nomor 513);

### **C. Sosiologis**

Setiap norma hukum yang dituangkan dalam berbagai peraturan harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat

akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, gagasan normatif yang dituangkan dalam Peraturan Daerah (Perda) harus benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam Perda tersebut kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Adapun yang menjadi dasar Sosiologis dalam pembuatan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, penyelenggaraan kerja sama Daerah harus didasarkan pada pertimbangan efisiensi, dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Kerja sama daerah merupakan wahana dan sarana untuk lebih memantapkan hubungan dan keterikatan daerah yang satu dengan daerah yang lain dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menyerasikan pembangunan daerah, mensinergikan potensi antar daerah, meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi dan kapasitas fiskal.

Melalui kerja sama daerah juga diharapkan dapat mengurangi kesenjangan daerah dalam penyediaan pelayanan umum khususnya yang ada di wilayah terpencil, perbatasan antar daerah dan daerah tertinggal. Dalam melakukan kerja sama perlu dipedomani prinsip-prinsip kerja sama daerah agar tujuan yang dicapai benar-benar memberikan manfaat bagi daerah masing-masing. Daerah harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya daerah dituntut untuk mampu membangun kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah serta perselisihan antar daerah dalam koridor keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP**  
**MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

**A. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Terhadap jangkauan naskah akademik adalah semua yang menjadi ruang lingkup pengaturan norma yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah sehingga diharapkan dapat menjawab segala tantangan yang ada pada saat ini dan yang akan muncul dimasa depan sesuai visi dan misi Kota Makassar.

Arah pengaturan Peraturan Daerah yaitu bahwasanya naskah akademik yang pada akhirnya menghasilkan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah merupakan:

1. Penyesuaian terhadap adanya kebutuhan pembentukan penyelenggaraan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dibidang Kerja Sama Daerah;
2. Sebagai pedoman untuk Pemerintah Kota Makassar dan pihak terkait dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah; dan
3. Memastikan ruang lingkup kewenangan dan kewajiban Pemerintah Kota Makassar dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah.

Melalui pengaturan serta regulasi tentang Kerja Sama Daerah ini, diharapkan mampu untuk memotivasi daerah untuk meningkatkan kerja sama karena kerja sama daerah dapat menjadi salah satu alternatif inovasi/konsep yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas, sinergis dan saling menguntungkan terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, melalui berbagai payung regulasi mendorong kerja sama antar daerah.

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

Berdasarkan sistematika dan materi muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah meliputi :

### 1. Judul

Judul Peraturan Daerah yang disusun ini adalah “Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah”.

### 2. Pendahuluan/Konsideran

Peraturan Daerah merupakan produk hukum daerah sekaligus merupakan produk kebijakan daerah di bidang tertentu. Peraturan Daerah merupakan instrumen yuridis dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, disamping sebagai instrumen pelaksana dari kebijakan yang lebih tinggi.

Dalam lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa konsideran yang diawali dengan kata “Menimbang” memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan Peraturan Daerah. Pokok-pokok pikiran tersebut memuat unsur filosofis, yuridis, dan sosiologis yang menjadi latar belakang pembuatannya.

Konsideran juga memuat adanya dasar hukum yang terkait peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan suatu peraturan dengan tujuan untuk menunjukkan :

- a. Kewenangan institusi pembuat peraturan;
- b. Ketentuan yang berhubungan dengan peraturan yang dibuat, baik yang masih akan berlaku maupun yang akan dicabut pemberlakuannya, baik sebagian atau seluruhnya, oleh peraturan baru yang dibuat.

Selain itu, Konsideran juga memuat kata “Memutuskan dan “Menetapkan” yang bertujuan untuk menyatakan :

- a. Persetujuan yang telah diberikan oleh institusi pembuat peraturan.
  - b. Keabsahan Peraturan berdasarkan kewenangan institusi dan tingkat/level dari peraturan tersebut berdasarkan hirarki yang ada.
3. Batang Tubuh/Isi Peraturan
- Berdasarkan Batang Tubuh/Isi Peraturan yang kemudian dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) bagian yaitu Ketentuan Umum, Materi Pokok yang Diatur serta Ketentuan Penutup. Ketentuan Umum memuat kebijakan dasar terkait Kerja Sama Daerah. Materi Pokok Peraturan Daerah tidak boleh memuat hal-hal yang melanggar hak asasi manusia, hal-hal yang menimbulkan stigma dan diskriminasi serta hal-hal yang tidak dapat diaplikasikan.
4. Penutup
- Terhadap Penutup dalam rumusan Peraturan Daerah memuat :
- a. Perumusan perintah pengundangan dan pemuatan dalam Lembaran Daerah dan Tambahan Lembaran Daerah;
  - b. Penandatanganan; dan
  - c. Penetapan.

### **C. Materi Pokok Rancangan Peraturan Daerah**

#### **1. Ketentuan Umum**

Ketentuan umum memuat batasan pengertian dan definisi dari istilah-istilah yang terdapat dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah, yaitu:

1. Daerah.
2. Pemerintah Pusat.
3. Pemerintah Daerah.
4. Gubernur.
5. Walikota.
6. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
7. Perangkat Daerah.
8. Kerja Sama Daerah

9. Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain.
10. Kerja Sama Wajib.
11. Kerja Sama Sukarela.
12. Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga.
13. Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri.
14. Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri.
15. Urusan Pemerintahan.
16. Pemetaan.
17. Sekretariat Kerja Sama.
18. Kesepakatan Bersama.
19. Perjanjian Kerja Sama.
20. Tim Koordinasi Kerja Sama Daerah.
21. Pihak Ketiga.
22. Sinergi Perencanaan dan Pelaksanaan Pembangunan.
23. Dokumen Kesepakatan Sinergi.
24. Rencana Kerja Sama.
25. Surat Konfirmasi.
26. Pernyataan Kehendak Kerja Sama.
27. Naskah Kerja Sama.
28. Lembaga di Luar Negeri.
29. Izin Prinsip.
30. Izin Operasional.
31. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
32. Menteri
33. Kementerian.

## 2. Ketentuan Materi Pengaturan

Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai:

- a. Asas, tujuan dan Ruang Lingkup;
- b. Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain;
- c. Kerja Sama dengan Pihak Ketiga;
- d. Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri;



- e. Pembinaan dan Pengawasan;
- f. Pendanaan; dan
- g. Ketentuan Peralihan.

### 3. Ketentuan Penutup

Ketentuan Penutup dalam Peraturan Daerah tentang Kerja Sama Daerah ini meliputi :

- a. Nama singkat Peraturan Daerah; dan
- b. Saat mulai berlakunya Peraturan Daerah tersebut.

### 4. Rancangan Penjelasan

Suatu peraturan pada hakekatnya disertai penjelasan atau *memorie van toelichting*. Penjelasan lazimnya terdiri dari atas 2 (dua) bagian yaitu penjelasan bersifat umum yang disebut penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal yang disebut penjelasan pasal demi pasal.

Fungsi dari penjelasan adalah menjelaskan segala sesuatu yang dianggap masih memerlukan penjelasan, ketentuan yang sudah jelas tidak perlu dijelaskan lagi. Penjelasan yang semacam ini berupa lampiran yang isinya uraian atau penegasan dari beberapa hal yang diatur dalam pasal-pasal dibatang tubuh sehingga maknanya tidak bisa dan orang dapat dengan mudah memahaminya.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan kerja sama daerah memberikan kontribusi dan asas manfaat terhadap pembangunan dan peningkatan ekonomi masyarakat. Dalam konteks otonomi daerah kerja sama menjadi instrumen vital dalam memajukan daerah dan upaya menyelesaikan permasalahan secara bersama. Dengan kerja sama meluasnya konflik kedaerahan dan konflik ekstensial lainnya perlahan-lahan akan diubah menjadi potensi afirmatif bagi pihak-pihak yang bekerja sama.
2. Upaya mewujudkan kerja sama antar daerah merupakan aksi vital dan urgensi untuk segera dipraktikkan dalam otonomi daerah. Pelaksanaan atas nama kerja sama antar daerah niscaya akan membawa dampak yang sangat positif bagi kemajuan daerah jika dimbangi dengan niat baik para inisiator dan para implementator.
3. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah memiliki landasan akademik sehingga dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah dibentuk dalam rangka mewujudkan adanya regulasi daerah yang dapat dijadikan acuan dan pedoman dalam penyelenggaraan Kerja Sama Daerah yang dilakukan Pemerintah Daerah Kota Makassar.
4. Pokok-pokok pengaturan yang perlu dirumuskan dan menjadi landasan ilmiah yang memberikan arahan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah minimal harus mengatur ketentuan sebagai berikut ini:
  - a. Judul Peraturan Daerah;
  - b. Pendahuluan/Konsideran;
  - c. Materi Pokok Rancangan Peraturan, yang memuat:
    1. Ketentuan Umum;
    2. Ketentuan Materi Pengaturan, meliputi :

- a. Asas, tujuan dan Ruang Lingkup;
  - b. Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain;
  - c. Kerja Sama dengan Pihak Ketiga;
  - d. Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri;
  - e. Pembinaan dan Pengawasan;
  - f. Pendanaan; dan
  - g. Ketentuan Peralihan.
- d. Ketentuan Penutup; dan
- e. Rancangan Penjelasan.

## **B. Rekomendasi**

Terkait dengan kesimpulan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah, direkomendasikan hal-hal sebagai berikut:

1. Kajian akademik ini dapat ditindaklanjuti dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Kerja Sama Daerah.
2. Untuk dapat lebih mengetahui respon dan menaikkan tingkat penerimaan terhadap Rancangan Peraturan Daerah oleh pihak-pihak terkait maupun masyarakat luas, disarankan untuk mensosialisasikan atau uji publik terhadap Rancangan Peraturan Daerah ini dalam suatu forum ilmiah.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku/Jurnal**

- Edralin J.S, 1997, *The New Local Governance and Capacity Building: A Strategic Approach*. Dalam *Regional Development Studies*, Vol. 3.
- Herlien Budiono, 2006, *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia, Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- J.J.H. Bruggink, 2011, *Refleksi tentang Hukum, Pengertian-Pengertian Dasar dalam Teori Hukum*, Alih Bahasa : B. Arief Sidharta, cet. Ketiga, Citra Aditya Bakti.
- John Salindeho, 1998, *Tata Laksana Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Mahadi, 1989, *Falsafah Hukum Suatu Pengantar*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Marwan Mas, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. I edisi ketiga, Ghalia Indonesia.
- Soetiksno, 2000, *Filsafat Hukum (Bagian I)*, Pradnya Paramita, 2002, H.2. Periksa pendapat G.W. Paton dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti.
- Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.
- Yeremias T. 1993, Keban, *Kerja Sama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk dan Prinsip*.

### **Website**

[sulsel.bps.go.id](http://sulsel.bps.go.id)

[Makassarkota.bps.go.id](http://Makassarkota.bps.go.id)

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

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 beberapa kali terakhir dengan Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 20 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020, Nomor 371);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri dan Kerja Sama Daerah dengan Lembaga di Luar Negeri (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020, Nomor 513).



**PENYUSUNAN DRAFT NASKAH AKADEMIK RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH KOTA MAKASSAR  
TENTANG PENYELENGGARAAN KOTA LAYAK ANAK**

**BEKERJA SAMA DENGAN  
PT LEGAL BERSAMA INDONESIA**

**TIM KONSULTAN**

DR. MUHAMMAD IRWAN, S.H., M.H.

IMRAN EKA SAPUTRA, S.H., M.H.

ALI RAHMAN., S.H., M.H.

ALQADRI NUR, S.H., M.H.

RAHMAT INDRA SAKTI, S.H.

**PEMERINTAH KOTA MAKASSAR**

**2022**

## DAFTAR ISI

|   | Halaman |
|---|---------|
| SAMPUL .....  | 1       |
| DAFTAR ISI .....  | 2       |
| BAB I PENDAHULUAN .....   | 3       |
| BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS .....  | 12      |
| BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-<br>UNDANGAN TERKAIT .....                | 57      |
| BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS .....                                     | 70      |
| BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG<br>LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH ..... | 77      |
| BAB VI PENUTUP .....  | 82      |
| DAFTAR PUSTAKA .....  | 84      |

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia dinyatakan secara tegas dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yaitu untuk melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Perlindungan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, terutama ditujukan kepada kelompok rentan. Kelompok rentan yang dimaksud antara lain adalah orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan penyandang cacat (*vide* Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Menurut *Human Rights Reference*, yang tergolong ke dalam Kelompok Rentan adalah *Refugees, Internally Displaced Persons (IDPs), National Minorities, Migrant Workers, Indigenous Peoples; Children, dan Women*. Perlindungan kepada kelompok rentan diutamakan dalam seluruh proses pembangunan hukum, dalam proses pembentukan hukum atau perangkat peraturan perundang-undangan (*law making process*), proses pelaksanaan dan penegakan (*law enforcement*), maupun dalam proses pembinaan dan pembangunan kesadaran hukum masyarakat yang memungkinkan hukum dan sistem hukum yang dibangun memperoleh dukungan sosial dalam arti luas (*legal awareness*).

Anak adalah bagian dari generasi muda yang merupakan salah satu sumber daya manusia yang memiliki potensi dan penerus cita-cita perjuangan bangsa. Potensi anak akan dapat berkembang apabila berada dalam situasi dan kondisi yang kondusif. Diperlukan dukungan tidak hanya dari orang tua dan saudara-saudaranya, tetapi juga dari masyarakat luas dan pemerintah. Pengembangan potensi anak merupakan hal yang strategis, karena masa depan



suatu bangsa tergantung pada kemampuan anak-anak di masa mendatang membangun dan mengelola negerinya. Anak adalah pelanjut eksistensi bangsa maka wajar jika perlindungannya merupakan tanggung jawab bersama.<sup>1</sup>

Selain memiliki peranan strategis anak juga mempunyai ciri dan sifat khusus, sehingga memerlukan pembinaan dan perlindungan dalam rangka menjamin pertumbuhan dan perkembangan fisik, mental, dan sosial secara utuh, serasi, selaras, dan seimbang. Para ahli menyatakan seorang anak bukanlah orang dewasa dengan ukuran kecil. Seorang bayi berbeda sifatnya dengan anak yang sudah sekolah, psikis anak usia sekolah berbeda dengan jiwa anak remaja. Setiap fase usia memiliki sifat dan karakteristik khusus, selain faktor bawaan sejak lahir, juga dibentuk oleh faktor lingkungan.<sup>2</sup>

1. Anak adalah amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang dalam dirinya melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya;
2. Anak memiliki peran strategis, ciri, dan sifat khusus, sehingga wajib dilindungi dari segenap perlakuan tidak manusiawi yang mengakibatkan pelanggaran Hak Asasi Manusia;
3. Anak merupakan bagian tak terpisahkan dari keberlangsungan hidup manusia, bangsa dan negara;
4. Agar setiap anak di masa datang mampu memikul tanggung jawab, dalam keberlangsungan Bangsa dan Negara, perlu mendapat kesempatan seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang secara optimal baik fisik, mental, maupun sosial, dan berahlak mulia, perlu dilakukan upaya perlindungan serta mewujudkan kesejahteraan anak dengan memberikan jaminan terhadap hak-haknya serta adanya perlakuan tanpa diskriminasi;
5. Negara menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, termasuk di dalamnya Hak Asasi Anak yang ditandai dengan adanya jaminan perlindungan dan pemenuhan Hak Anak dalam Undang-Undang

---

<sup>1</sup> Arif Gosita, *Masalah Perlindungan Anak*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1989, hlm. 2.

<sup>2</sup> Wagianti Soetojo, *Hukum Pidana Anak*, Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 6.

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan beberapa peraturan nasional maupun internasional.

Pengundangan dan penegakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak merupakan salah satu tonggak upaya kongkret yang telah dilakukan untuk melindungi dan memenuhi hak-hak anak di Indonesia. Perubahan yang dilakukan kemudian terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 juga dapat dipersepsi sebagai bentuk keseriusan Pemerintah terhadap upaya perlindungan dan pemenuhan hak-hak anak.

Satu hal yang mendorong dilakukannya perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 adalah untuk memberikan peran lebih bagi pemerintah daerah dalam pemberian perlindungan bagi anak. Beberapa perubahan mendasar dan substansif yang dilakukan di antaranya:

1. Perubahan atas definisi dan cakupan terkait perlindungan khusus bagi anak, pentingnya peran pemerintah daerah, masyarakat, dunia usaha, dan media massa dalam penyelenggaraan perlindungan anak, penegasan terkait peningkatan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak, pendanaan, serta pemberatan sanksi bagi pelaku kejahatan terhadap anak.
2. Semangat yang dibangun untuk menjadikan Undang-Undang Perubahan ini menjadi payung hukum karena sifatnya sebagai Undang-Undang khusus (*Lex specialis*), juga akan memudahkan penyelesaian kasus pelanggaran hak anak, sehingga nantinya akan mengacu kepada Undang-Undang Perubahan ini. Dengan demikian, hal-hal yang terkait dengan perlindungan anak yang selama ini masih diatur dalam Undang-Undang sektoral akan mengacu pada Undang-Undang Perubahan ini.
3. Undang-Undang Perubahan ini juga telah mengakomodir kebijakan pemerintah terkait dengan perlindungan anak, khususnya anak korban kejahatan seksual yang telah diatur melalui Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2014 tentang Gerakan Nasional Anti Kejahatan Seksual terhadap Anak (GN-AKSA).

Selain itu, Undang-Undang ini juga mengantisipasi terjadinya bentuk-bentuk kejahatan terhadap anak yang kelak akan membahayakan kelangsungan tumbuh kembang anak seperti: anak korban terorisme, anak dengan perilaku sosial menyimpang, dan anak korban stigmatisasi/labelisasi orang tuanya.

4. Undang-Undang Perubahan ini juga mempertegas adanya sanksi pemberatan kejahatan terhadap anak baik sanksi pidana dan denda, serta mempertegas tambahan pidana apabila pelakunya adalah orang-orang terdekat. Di sisi lain kemajuan dari Undang-Undang Perubahan ini juga mengatur tentang pemberian restitusi bagi anak korban kejahatan tertentu, yang sebelumnya belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Keberadaan anak di seluruh dunia tidak luput mendapatkan perhatian masyarakat internasional. Perhatian ini tidak lain karena anak adalah generasi yang akan melanjutkan estafet kelangsungan kehidupan bangsa-bangsa di dunia. Suatu bangsa bisa saja musnah apabila generasi masa depannya tidak dipersiapkan dengan baik. *Convention on the Rights of the Child* yang disepakati oleh berbagai negara pertama kali pada tahun 1989 menandai komitmen dan perhatian internasional terhadap kehidupan anak. Tidak terkecuali Indonesia, telah meratifikasi konvensi tersebut pada tahun 1990 dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of the Child* (Konvensi tentang Hak Anak).

Konvensi tentang Hak Anak (KHA) pada prinsipnya berpijak pada pemikiran bahwa setiap anak mempunyai hak untuk hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Hal ini identik dengan Filosofi manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, yang pada hakikat dan keberadaannya melekat hak-hak asasi sebagai anugerah-Nya. Adapun komitmen untuk memenuhi dan menjamin hak-hak anak secara efektif harus ditindaklanjuti oleh pemerintah melalui berbagai kebijakan, program, dan kegiatan. Adapun urusan pemerintahan di

bidang perlindungan anak ini, di negara Indonesia tergolong dalam urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta menjadi urusan wajib pemerintahan daerah, khususnya kabupaten/kota.

Penetapan kabupaten/kota sebagai ujung tombak penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang perlindungan anak tidak terlepas dari komitmen Indonesia dalam menindaklanjuti rekomendasi Majelis Umum PBB tahun 2002. Dunia Layak Anak telah menjadi komitmen global, yang dalam konteks Indonesia berkesesuaian dengan tujuan bernegara Indonesia yakni melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Indonesia sejak tahun 2006 telah mempersiapkan dan menguatkan institusi dalam rangka memulai fondasi untuk mengembangkan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA).

Pemerintah Pusat sebagai bentuk komitmennya terhadap dunia internasional, melalui upaya mewujudkan Indonesia Layak Anak (IDOLA) telah menyediakan paket instrumen yuridis yang berkaitan dengan pengembangan KLA. Instrumen Yuridis tersebut antara lain: Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak; Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak; Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 13 Tahun 2011 tentang Panduan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak; dan Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 14 Tahun 2011 tentang Panduan Evaluasi Kabupaten/Kota Layak Anak. Meski demikian, segenap instrumen yuridis tersebut tentunya masih memerlukan tindak lanjut pengaturan atau penetapan kebijakan secara spesifik berbasis muatan lokal dan kondisi di Kabupaten/Kota masing-masing.

Pengembangan KLA juga telah menjadi komitmen Pemerintah Kota Makassar. Wali Kota Makassar pada Tahun 2017 telah menetapkan Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kota Layak Anak sebagai wujud pelaksanaan komitmen

tersebut. Selain itu, pada Tahun 2021 Pemerintah Daerah Kota Makassar juga telah menetapkan Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 11 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Daerah Kota Layak Anak. Selain pengaturan tersebut, Pemerintah Kota Makassar juga meluncurkan program Pemerintah Daerah yaitu Program “Jagai Anakta” yang merupakan program sosial dalam mendeteksi masalah yang melibatkan anak-anak.

Meskipun telah dinobatkan sebagai kota layak anak serta adanya regulasi yang mengatur tentang pemenuhan hak anak, tidak dapat dipungkiri bahwa masih terdapat banyak masalah yang terjadi pada anak-anak di kota Makassar. Besarnya angka kekerasan yang terjadi pada anak di kota Makassar merupakan salah satu permasalahan yang urgent dalam pemenuhan hak dan perlindungan anak. Kekerasan yang terjadi pada anak memberikan dampak negatif secara fisik dan psikis berupa trauma atau gangguan secara mental yang sangat berdampak pada pertumbuhan dan perkembangan anak.

Kasus pelanggaran hak-hak anak yang terjadi di kota Makassar dapat dikatakan masih cukup besar. Pemerintah Kota Makassar sampai pada pertengahan Tahun 2022 mencatat ada 197 kasus kekerasan yang terjadi. Kekerasan sebagaimana dimaksud diantaranya yaitu terdapat 34 persen yang mengalami kekerasan fisik, selebihnya terdapat kekerasan seksual, penelantaran dan menjadi bagian dari perdagangan orang.

Sebagaimana yang tercatat dalam Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 pasal 28 ayat 2 “setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”. Oleh karena itu anak perlu diberikan perlindungan dan dipenuhi hak-haknya untuk mendapatkan kesempatan seluas-luasnya dalam pertumbuhan dan perkembangannya sebagaimana mestinya baik secara jasmani maupun rohani, serta mentalitas dan moralitas.

Terhadap regulasi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Makassar terkait Kota Layak Anak sebagai bagian dari komitmen Pemerintah Kota Makassar sebagaimana disebutkan sebelumnya, bahwa regulasi tersebut perlu dilakukan pencermatan dan

harmonisasi kembali terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya atau ketentuan yang menjadi dasar kewenangannya.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak memberikan penegasan terhadap kedudukan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak yang dilakukan melalui pengintegrasian kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak oleh Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (3) bahwa penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak diatur dalam Peraturan Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, perlu dilakukan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak. Naskah Akademik dimaksudkan untuk merumuskan konsepsi, gagasan dan pemikiran yang diperlukan sebagai landasan pertimbangan dalam menyusun materi Rancangan Peraturan Daerah, serta menjadi referensi dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

## **B. Identifikasi Masalah**

Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak yang diharapkan akan menghasilkan sebuah peraturan pelaksanaan Penyelenggaraan Kota Layak Anak di Kota Makassar yang dapat dilaksanakan secara terintegrasi, komprehensif, transparan, partisipatif dan akuntabel.

Berdasarkan uraian latar belakang sebagaimana dijelaskan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Mengapa Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak perlu dibentuk?
2. Bagaimana landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak?

3. Bagaimana jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak?

### **C. Tujuan, Manfaat dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Sebagaimana dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

1. Untuk merumuskan urgensi pembentukan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak.
2. Untuk merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, yuridis serta sosiologis Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak.
3. Untuk merumuskan jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak.

Manfaat dari kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, yang akan dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama dengan Pemerintah Kota Makassar berdasarkan prioritas Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Sedangkan kegunaan dari kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak adalah sebagai dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah terkait.

### **D. Metode Pendekatan**

Penyusunan Naskah Akademik ini merupakan suatu kegiatan penelitian, sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasis metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder yang berupa

Peraturan Perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya.

Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan berpengaruh terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak. Kajian pustaka dimaksudkan untuk mengkaji dan menguji rencana materi muatan Rancangan Peraturan Daerah baik dari aspek filosofinya, aspek sosiologinya, aspek yuridisnya, maupun aspek efektivitasnya.

Untuk lebih mempertajam kajian dan menyempurnakan konsep rancangan peraturan daerah tersebut, maka ditelusuri dan dikaji pula literatur-literatur, hasil penelitian, internet, berita media elektronik, dan lain-lain sumber data terkait. Kajian lapangan juga dilakukan sebagai bahan untuk lebih melengkapi hasil kajian pustaka. Dalam melakukan kajian lapangan, dilakukan dengan metode survey. Dalam survey tersebut dilakukan wawancara dan diskusi-diskusi dengan *stakeholder* terkait, guna menemukan pokok permasalahan dan mendapatkan masukan-masukan dari berbagai pihak serta untuk menemukan solusi atas permasalahan yang ditemukan.



## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

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

##### **1. Otonomi Daerah**

Bentuk negara kesatuan menjadi kesepakatan politik Negara Indonesia sebagaimana secara yuridis termaktub dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), bahkan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 mengunci bentuk negara kesatuan tidak bisa diganggu gugat dengan menyatakan bahwa khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Mahfud MD menyebutkan, bahwa negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk, yaitu sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik dan desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait dengan bentuk, susunan, dan pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara. Artinya, dari bentuk dan susunan negara dapat dilihat kekuasaan tersebut dapat dibagi-bagi ke daerah atau dipusatkan dalam pemerintah pusat. *Pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. Dalam sistem ini, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yaitu daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang dinamakan daerah otonom.<sup>3</sup>

Selaras sebagaimana pembagian negara kesatuan di atas, Anthon Raharusun menyatakan, bahwa kajian pemerintahan negara kesatuan terformat dalam dua sendi utama, yaitu sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik dan sistem pemerintahan yang bersifat desentralistik. Dua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang

---

<sup>3</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2006, hlm. 221.

terkait dengan bentuk, susunan, serta pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara. Artinya, dari bentuk dan susunan negara dapat dilihat apakah kekuasaan itu dibagi-bagi ke daerah kekuasaan atau dipusatkan di pemerintah pusat. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.<sup>4</sup>

Otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur yaitu: *pertama*, pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya; *kedua*, pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas-tugas itu.<sup>5</sup> Pengertian yang diberikan Juanda tersebut memberikan arti bahwa setidaknya dalam hal pelimpahan kekuasaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah melalui otonomi harus diiringi dengan pemberian tanggung jawab berupa pekerjaan yang harus diselesaikan dan kewenangan berupa tindakan-tindakan dan kebijakan untuk dapat menyelesaikan suatu pekerjaan.

Ni'matul Huda memberikan pengertian bahwa otonomi daerah adalah tatanan yang berhubungan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab serta mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Ini berarti bahwa

---

<sup>4</sup> Anthon Raharusun, *Disentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh, dan Papua dalam Periode 1950-2012)*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 118.

<sup>5</sup> Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Almuni, Bandung, 2004, hlm. 128.

konsep otonomi daerah yang diartikannya merupakan pembagian wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya sendiri dengan tetap memerhatikan aturan yang telah diatur oleh pemerintah pusat.<sup>6</sup>

Selanjutnya terkait dengan konsep dan ruang lingkup otonomi daerah, menurut Bagir Manan, bahwa di dalam otonomi daerah, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain yang berhubungan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Menurut Bagir Manan yang tergolong otonomi terbatas apabila mencakup hal dibawah ini:<sup>7</sup>

1. urusan urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula;
2. apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya;
3. sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.

Dalam hal pemberian otonomi seluas-luasnya, hubungan pusat dan daerah yang lebih banyak timbul dari salah pengertian, yaitu ada semacam anggapan dengan pemberian otonomi seluas-luasnya akan terjadi hubungan yang tidak seimbang antara pusat dan daerah.

---

<sup>6</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm 84.

<sup>7</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2005, hlm. 37.

Pusat dapat menjadi terlalu kuat. Kesalahpengertian ini dapat dihindari kalau diingat beberapa prinsip negara dalam berotonomi, Bagir Manan menguraikan sebagai berikut:<sup>8</sup>

1. Otonomi adalah perangkat dalam negara kesatuan. Jadi seluas-luasnya otonomi tidak dapat menghilangkan arti, apalagi keutuhan negara kesatuan.
2. Isi otonomi bukanlah pembagian jumlah (*quantum*) urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya. Pembagian urusan (urusan yang diserahkan) harus dilihat dari sifat dan kualitasnya. Urusan-urusan rumah tangga daerah selalu lebih ditekankan pada urusan pelayanan (*services*). Dengan demikian, segala urusan yang akan menjadi ciri dan kendali keutuhan Negara kesatuan akan tetap pada pusat. Jadi sesungguhnya, pengertian otonomi luas bukanlah terutama soal jumlah urusan. Otonomi luas harus lebih diarahkan pada pengertian kemandirian (*zelfstandigheid*) yaitu kemandirian untuk secara bebas menentukan cara-cara mengurus rumah tangganya sendiri, menurut prinsip-prinsip umum negara berotonomi.
3. Dalam setiap otonomi, selalu disertai dengan sistem dan mekanisme kendali dari pusat. Kendali itu adalah kendali pengawasan dan kendali keuangan.

Berangkat dari penjelasan Bagir Mana di atas, Pemerintah Pusat dengan dalih otonomi adalah perangkat dalam NKRI dapat memaksakan kehendaknya kepada Pemerintah Daerah, Bagir Manan mensyaratkan implementasi desentralisasi harus dilaksanakan dengan landasan hal-hal berikut:<sup>9</sup>

1. *Permusyawaratan dalam Sistem Pemerintahan Negara.*  
{Penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Kata kerakyatan adalah paham

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 185-186.

<sup>9</sup> Bagir Manan, *Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Doktor dalam Hukum Tata Negara, Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990. Dibukukan dengan judul "*Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 161 - 170.

demokrasi yaitu pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat. Dalam pemerintahan daerah, pemerintahan daerah harus diselenggarakan oleh rakyat daerah setempat berdasarkan aspirasi dan kepentingannya. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan artinya bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan demokrasi tersebut harus berdasarkan kearifan (*wisdom*) yaitu segala tindakan yang menghasilkan kedamaian (*peaceful*), bukan malah menciptakan keributan. Dalam permusyawaratan perwakilan artinya bahwa sistem demokrasi dalam pemerintahan daerah dapat diselenggarakan dalam permusyawaratan langsung seperti desa yang menyelenggarakan demokrasi langsung maupun dalam sistem perwakilan dalam suatu pemerintahan yang lebih kompleks seperti pemerintahan provinsi, kabupaten maupun kota);

2. *Pemeliharaan dan Pengembangan Prinsip-Prinsip Pemerintahan Asli.* {Penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah tidak boleh membongkar susunan dan struktur asli pemerintahan masyarakat bangsa Indonesia tapi harus memelihara dan mengembangkannya. Dalam UUD 1945 dan Penjelasannya sangat jelas disebutkan bahwa daerah-daerah yang memiliki susunan asli yaitu bekas-bekas daerah swapraja dijadikan daerah istimewa dengan mengembangkannya menjadi pemerintahan daerah yang demokratis dan modern. Begitu juga dengan kesatuan- kesatuan masyarakat hukum adat. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat tersebut juga harus dihormati statusnya selanjutnya dikembangkan menjadi satuan pemerintahan modern berdasarkan demokrasi);
3. *Kebhinekaan.* {Penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah harus berdasarkan kebhinekaan sesuai dengan semboyan "Bhineka Tunggal Ika". Bhineka artinya keragaman yaitu berbeda budaya, adat istiadat, agama, suku, dan ras yang dimiliki bangsa Indonesia. Keragaman inilah yang menjadi dasar persatuan, bukan persatuan untuk menjaga keragaman. Prinsip kebhinekaan tersebut ditegaskan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan cara menghormati, mengakui dan

mengembangkan susunan asli pemerintahan bangsa Indonesia. Hal ini secara administratif dituangkan dalam kebijakan desentralisasi teritorial pada pemerintahan daerah, bukan dekonsentrasi. Dengan desentralisasi teritorial tersebut keberagaman bisa dipertahankan dan dikembangkan untuk memperkuat persatuan. Sehingga wujud bangunan bangsa Indonesia adalah keberagaman dalam persatuan dan kesatuan dari perbedaan, bukan keberagaman untuk persatuan dan kesatuan atas perbedaan);

4. *Negara Hukum*. (Penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Kemudian Pasal 18 UUD 1945 menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan prinsip permusyawaratan.

Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan atas hukum dan demokrasi. Dua prinsip yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut melahirkan prinsip pemencaran kekuasaan dan prinsip keadilan dan kesejahteraan sosial. Sesuai dengan UUD 1945 prinsip pemencaran kekuasaan diwujudkan dalam kebijakan desentralisasi teritorial. Desentralisasi teritorial dilakukan oleh badan-badan publik yaitu satuan daerah pemerintahan yang lebih rendah. Badan-badan tersebut adalah badan yang mandiri, pendukung wewenang, tugas dan tanggung jawab yang mandiri. Dengan demikian, kelengkapan pemerintahan desentralisasi tidak berada dalam kedudukan hubungan berjenjang (hirarkis) dengan organ-organ satuan pemerintahan tingkat keatas. Hubungan antara satuan pemerintahan daerah dengan pemerintahan yang lebih atas adalah sama-sama badan publik dengan wewenang, tugas dan tanggung jawab, sesuai dengan ketentuan yang disepakati).

Prinsip otonomi daerah sering dikaitkan dengan desentralisasi. Desentralisasi memiliki makna pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah juga cara atau

sistem untuk mewujudkan demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.<sup>10</sup> Sistem daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi, pemerintahan daerah melakukan urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri telah didelegasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengurus, sebagai urusan rumah tangga daerahnya sendiri, sehingga dikenal tiga ajaran dalam pembagian penyelenggaraan pemerintah negara, yakni: (1) ajaran rumah tangga materiil; (2) ajaran rumah tangga formil; dan (3) ajaran rumah tangga riil. Lebih lanjut ketiga ajaran rumah tangga ini dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie, sebagai berikut.<sup>11</sup>

1. Ajaran rumah tangga materiil, untuk mengetahui yang manakah urusan yang termasuk rumah tangga daerah atau pusat. Urusan rumah tangga ini melihat materi yang ditentukan akan diurus oleh pemerintahan pusat atau daerah masing masing. Dengan demikian pemerintah pusat dinilai tidak akan mampu menyelenggarakan sesuatu urusan dengan baik karena urusan itu termasuk materi yang dianggap hanya dapat dilakukan oleh daerah, atau sebaliknya pemerintah daerah tidak akan mampu menyelenggarakan suatu urusan karena urusan itu termasuk materi yang harus diselenggarakan oleh pusat.
2. Ajaran rumah tangga formil, merupakan urusan rumah tangga daerah dengan penyerahannya didasarkan atas peraturan perundang-undangan, sehingga hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah dipertegas rinciannya dalam undang-undang.
3. Ajaran rumah tangga riil, yaitu urusan rumah tangga yang didasarkan kepada kebutuhan riil atau keadaan yang nyata, dengan didasarkan pertimbangan untuk mencapai manfaat yang sebesar-besarnya, sesuatu urusan yang merupakan wewenang pemerintah daerah dikurangi, karena urusan itu menurut

---

<sup>10</sup> Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Almuni, Bandung, 2004, hlm. 121.

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT.Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 423.

keadaan riil sekarang berdasarkan kebutuhan yang bersifat nasional. Akan tetapi sebaliknya suatu urusan dapat pula dilimpahkan kepada daerah untuk menjadi suatu urusan rumah tangga daerah, mengingat manfaat dan hasil yang akan dicapai jika urusan itu tetap diselenggarakan oleh pusat akan menjadi berkurang dan penambahan atau pengurangan suatu wewenang harus diatur dengan undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya.

Berkaitan dengan pembagian urusan yang saat ini berlaku, Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) menyebutkan sebagai berikut:

#### Pasal 9

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Ketentuan di atas berarti bahwa urusan yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah adalah urusan konkuren. Selanjutnya Pasal 11 UU Pemda membagi urusan-urusan konkuren ke dalam kategori sebagai berikut.

#### Pasal 11

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.



- (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang Sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Berkaitan dengan kewenangan daerah dalam melaksanakan urusan perlindungan anak, yang akan menjadi fokus dalam naskah akademis ini maka dapat merujuk ke dalam Pasal 12 ayat (2) huruf b yang menyebutkan bahwa perlindungan anak menjadi urusan konkuren urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, yang artinya daerah berwenang dalam penyelenggaraan urusan perlindungan anak. Yang selanjutnya dalam Lampiran huruf H UU Penda juga menyebutkan bahwa Daerah Kabupaten/Kota juga berwenang dalam menyelenggarakan urusan perlindungan anak khususnya sebagai berikut. *Pertama*, pelebagaan PHA pada lembaga pemerintah, non pemerintah, dan dunia usaha tingkat Daerah kabupaten/kota. *Kedua*, penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan peningkatan kualitas hidup anak tingkat Daerah kabupaten/kota.

Pada tataran praktek sejatinya, kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kementerian PPA) telah mengeluarkan kebijakan untuk mendorong agar di setiap daerah Kabupaten/Kota segera mengadopsi model pembangunan yang berbasis pada pemenuhan hak anak. Kebijakan tersebut dituangkan dalam Peraturan Meneg PPA Nomor 11 Tahun 2011 dan Peraturan Meneg PPA Nomor 12 Tahun 2011 yang kesemuanya dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya Kabupaten/Kota Layak Anak.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Eko Riyadi, *Vulnerable Groups: Kajian&Mekanisme Perlindungannya*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2012, hlm. 169.

## 2. Hak Anak

Anak merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang harus dilindungi agar tercapai masa pertumbuhan dan perkembangan untuk menjadi seorang manusia dewasa.<sup>13</sup> Anak merupakan aset yang menentukan kehidupan bangsa di masa depan. Sumber daya manusia unggul harus di siapkan sejak dini, sebab itu perlindungan terhadap anak mutlak harus dilakukan agar anak dapat tumbuh dan berkembang dengan baik.<sup>14</sup> Hal ini sesuai dengan amanah yang terdapat dalam alinea ke-empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menyebutkan salah satu tujuan negara Indonesia yaitu melindungi segenap tumpah darah Indonesia. Yang kemudian Pasal 28 ayat (2) NRI 1945 secara tegas mengamanahkan bahwa setiap anak itu berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, dan perlindungan dari berbagai bentuk kekerasan dan diskriminasi. Selanjutnya, Pasal 34 UUD NRI 1945 juga menyebutkan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara.

Berdasarkan kajian Hak Asasi Manusia,<sup>15</sup> anak merupakan bagian dari kelompok rentan yang harus dilindungi. Anak bukan saja merupakan kepentingan orang tua, melainkan merupakan kepentingan nasional bahkan kepentingan kemanusiaan secara universal. Puncak keprihatinan bangsa-bangsa di dunia terhadap berbagai persoalan di seputar anak terakumulasi dalam Deklarasi Hak Anak pada tahun 1979 dan selanjutnya deklarasi tersebut ditingkatkan menjadi Konvensi tentang Hak Anak, selanjutnya disebut KHA, (*Convention on the Rights of the Children/CRC*).<sup>36</sup> Pada tahun 1989, KHA telah diratifikasi oleh Indonesia lewat Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990. KHA menjadi satu-satunya

---

<sup>13</sup> Fajaruddin, Perlindungan Hukum terhadap Anak Korban Pornografi, *Jurnal Varia Justicia*, Volume 10, Nomor 2, 2014, hlm. 23.

<sup>14</sup> Sylvianti Anggaraini dkk, *Profil Anak Indonesia 2020*, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia, Jakarta, 2020, hlm. 1.

<sup>15</sup> Eko Riyadi, *Op.Cit*, hlm. 145.

instrumen hukum HAM internasional yang diratifikasi oleh Indonesia melalui keputusan presiden.<sup>16</sup>

KHA merupakan instrumen Internasional di bidang Hak Asasi Manusia dengan cakupan hak yang paling komprehensif dan merupakan instrumen hukum pertama yang mempromosikan dan melindungi hak-hak anak secara lengkap.<sup>17</sup> Terdiri dari 54 pasal, Konvensi hingga saat ini dikenal sebagai satu-satunya konvensi di bidang Hak Asasi Manusia yang mencakup baik hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi, sosial dan budaya sekaligus. Berdasarkan strukturnya, Konvensi ini di bagi menjadi 4 bagian yakni: Preamble (mukadimah) yang berisi konteks Konvensi Hak Anak, Bagian Satu (Pasal 1-4) yang mengatur hak bagi semua anak, Bagian Dua (Pasal 42-45) yang mengatur masalah pemantauan dan pelaksanaan Konvensi Hak Anak, dan Bagian Tiga (Pasal 46-54) yang mengatur masalah pemberlakuan Konvensi.<sup>18</sup>

Berdasarkan isinya, ada empat cara mengkategorikan Konvensi Hak Anak, yakni: Pertama, kategorisasi berdasarkan Konvensi Induk Hak Asasi Manusia, dikatakan bahwa Konvensi Hak Anak mengandung hak-hak sipil politik dan hak-hak ekonomi sosial budaya. Kedua, ditinjau dari sisi yang berkewajiban melaksanakan Konvensi Hak Anak, yaitu negara dan yang bertanggung jawab untuk memenuhi hak anak, yakni orang dewasa pada umumnya. Ketiga, menurut cara pembagian yang sudah sangat populer dibuat berdasarkan cakupan hal yang terkandung dalam Konvensi Hak Anak, yakni : hak atas kelangsungan hidup (*survival*), hak untuk berkembang (*development*), hak atas perlindungan (*protection*) dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat (*participation*). Keempat, menurut cara pembagian yang dirumuskan oleh Komite Hak Anak PBB yang mengelompokkan Konvensi Hak Anak menjadi delapan Kategori sebagai berikut : (1) langkah-langkah implementasi umum; (2) definisi anak; (3) prinsip-prinsip umum; (4)

---

<sup>16</sup> Zendy Wulan Ayu Widhi Prameswari, Ratifikasi Konvensi Hak-Hak Anak dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Jurnal Yuridika, Volume 32, No, 1 Januari, 2017, hlm. 168.

<sup>17</sup> UNICEF, *The State of the World's Children*, UNICEF, 2009, hlm. 2.

<sup>18</sup> Supriyadi W. Eddyono, *Pengantar Konvensi Hak Anak*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, 2007, hlm. 2-3.

hak sipil dan kemerdekaan; (5) lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif; (6) kesehatan dan kesejahteraan dasar; (7) pendidikan, waktu luang dan kegiatan budaya; (8) langkah-langkah perlindungan khusus (berkaitan dengan hak anak untuk mendapatkan perlindungan khusus. Lima kategori terakhir yakni 4 s/d 8 merupakan kategori hak substantif hak anak, sedangkan tiga kelompok yang pertama yakni 1 s/d 3 bersifat lintas kategori. Cara pembagian ini lebih banyak dipakai terutama oleh yang mengkhususkan diri dengan Konvensi Hak Anak, karena pembagian ini sekaligus memberikan kerangka kerja yang sangat komprehensif, dan juga melingkupi cara-cara pembagian yang sebelumnya digunakan.<sup>19</sup>

Anak termasuk ke dalam kelompok rentan. Dalam Penjelasan pasal 5 ayat (3) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa yang dimaksud dengan kelompok masyarakat yang rentan, antara lain, adalah orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil dan penyandang cacat. Pengertian kelompok rentan tidak dirumuskan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 5 ayat (3) UU HAM menyatakan bahwa setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya. Sedangkan menurut *Human Rights Reference* disebutkan, bahwa yang tergolong ke dalam Kelompok Rentan adalah:

- a. *Refugees*,
- b. *Internally Displaced Persons (IDPs)*;
- c. *National Minorities*,
- d. *Migrant Workers*;
- e. *Indigenous Peoples*,
- f. *Children*; dan
- g. *Women*.

Salah satu konsideran dalam Konvensi tentang Hak Anak dinyatakan bahwa “karena ketidakmatangan jasmani dan mentalnya, anak memerlukan pengamanan dan pemeliharaan khusus, termasuk

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 3.

perlindungan hukum yang layak, sebelum dan sesudah kelahiran.” Masa kanak-kanak awal merupakan masa yang paling rentan bagi anak. Oleh karena itu sangat beralasan jika pada masa kanak-kanak awal tersebut, hak-hak anak harus dipenuhi karena beberapa pertimbangan sebagai berikut. *Pertama*, anak mengalami periode pertumbuhan dan perubahan yang paling cepat selama masa hidup manusia, dalam hal pematangan tubuh dan sistem saraf, peningkatan mobilitas, kemampuan komunikasi dan kapasitas intelektual, dan perubahan yang cepat pada ketertarikan dan kemampuan. *Kedua*, anak membentuk keterikatan emosional yang kuat terhadap orang tua mereka atau pemberi perhatian lainnya, yang darinya mereka mencari dan membutuhkan perawatan, perhatian, arahan, dan perlindungan, dalam berbagai cara yang sesuai dengan kapasitas individualitas dan pertumbuhannya. *Ketiga*, anak mempunyai hubungan khusus yang penting dengan anak yang sebaya, begitu juga dengan anak yang lebih muda dan lebih tua. Melalui berbagai hubungan ini, mereka belajar untuk bernegosiasi dan berkoordinasi melalui berbagai aktivitas, belajar mengatasi konflik, membuat persetujuan dan menerima tanggung jawab dari lainnya. *Keempat*, anak secara aktif mempunyai rasa terhadap dimensi fisik, sosial, dan budaya dari dunia yang mereka huni, belajar secara progresif melalui aktivitas dan interaksi dengan orang lain, baik anak-anak lainnya maupun orang dewasa. *Kelima*, tahun-tahun pertama anak adalah dasar bagi kesehatan fisik dan mental, keamanan emosional, identitas budaya dan personal, dan pengembangan kompetensi. *Keenam*, pengalaman anak saat tumbuh-kembang bervariasi tergantung pada masing-masing individu, begitu juga dengan jenis kelamin, kondisi lingkungan, organisasi keluarga, perhatian yang didapatkan, dan sistem pendidikan. *Ketujuh*, pengalaman tumbuh-kembang anak dibentuk dengan kuat oleh kebudayaan yang berkaitan dengan kebutuhan dan perawatan yang sesuai, dan tentang peran aktif mereka dalam keluarga dan masyarakat.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Eko Riyadi, *Op. Cit*, hlm. 158-159.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan UU No, 35 Tahun 2014 menyebutkan bahwa perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera. Di dalam UU ini, juga telah mencantumkan tentang hak anak, pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab orangtua, keluarga, masyarakat, pemerintah, dan negara untuk memberikan perlindungan pada anak.<sup>21</sup>

Jika mengingat bahwa pemenuhan hak anak, utamanya merupakan tanggung jawab negara, maka negara mempunyai kewajiban untuk membuat kebijakan agar hak-hak anak tersebut dapat dipenuhi. Namun demikian harus diakui bahwa kebijakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah masih harus didorong agar ada keterpaduan sehingga kebijakan publik terkait pemenuhan hak-hak anak dapat dirumuskan secara komprehensif. Untuk mengatasi kelemahan tersebut, maka Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kementerian PPA) telah mengeluarkan kebijakan untuk mendorong agar di setiap daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota segera mengadopsi model pembangunan yang berbasis pada pemenuhan hak anak. Kebijakan tersebut dituangkan dalam Peraturan Meneg PPA Nomor 11 Tahun 2011, Peraturan Meneg PPA Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Meneg PPA Nomor 13 Tahun 2011 dan Peraturan Meneg PPA Nomor 14 Tahun 2011 yang kesemuanya dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya Propinsi Layak Anak ataupun Kabupaten/Kota Layak Anak.<sup>22</sup>

Gagasan awal pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) diperkenalkan pada Konferensi Habitat II atau City Summit di

---

<sup>21</sup> Mardi Candra, *Aspek Perlindungan Anak Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2018, hlm. 94

<sup>22</sup> Eko Riyadi, *Op. Cit*, hlm. 169.

Istanbul, Turki, 1996. Pada konferensi tersebut UNICEF dan UNHABITAT memperkenalkan “*Child Friendly City Initiative*”. Inisiatif Kota Ramah Anak ini terinspirasi dari temuan Kevin Lynch (arsitek dari Massachusetts Institute of Technology) yang melakukan penelitian mengenai “*Children’s Perception of the Environment*” di 4 kota yaitu Melbourne, Warsawa, Salta, dan Mexico City – tahun 1971-1975. Penelitian tersebut ditinjau kembali dan dilakukan penelitian ulang oleh Louise Chawla dari the Children and Environment Program of the Norwegian Centre for Child Research - Trondheim, Norwegia tahun 1994-1995. Penelitian yang disponsori oleh UNESCO dan *Child Watch International*, dilakukan di Buenos Aires dan Salta, Argentina; Melbourne, Australia; Northampton, Inggris; Bangalore, India; Trondheim, Norwegia; Warsawa, Polandia; Johannesburg, Afrika Selatan; dan Oaklands, California, Amerika Serikat. Menurut Lynch bahwa lingkungan kota yang terbaik untuk anak adalah yang mempunyai komunitas yang kuat secara fisik dan sosial; komunitas yang mempunyai aturan yang jelas dan tegas; yang memberi kesempatan pada anak; dan fasilitas pendidikan yang memberi kesempatan anak untuk mempelajari dan menyelidiki lingkungan dan dunia mereka. Hasil penelitian ini telah dipublikasikan oleh UNESCO dan MIT Press dengan judul “*Growing Up In Cities*” 1977. Selain temuan Lynch dan Chawla, Pengembangan KLA didasarkan pada UN Special Session on Children, Mei 2002, para walikota menegaskan komitmen mereka untuk aktif menyuarakan hak anak, pada pertemuan tersebut mereka juga merekomendasikan kepada walikota seluruh dunia untuk: *pertama*, mengembangkan rencana aksi untuk kota mereka menjadi Kota Ramah Anak dan melindungi hak anak; dan *kedua*, mempromosikan peran serta anak sebagai aktor perubahan dalam proses pembuatan keputusan di kota mereka terutama dalam proses pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pemerintah kota. Upaya UNICEF dan UN HABITAT ini terus menerus dipromosikan ke seluruh dunia dengan meningkatkan kapasitas pemerintah kabupaten/kota untuk mengarusutamakan isu-isu

perkotaan yang lebih layak anak dalam kebijakan pembangunan kabupaten/kota.<sup>23</sup>

Berdasarkan hal tersebut, maka kebijakan Kabupaten Layak Anak (KLA) sebagaimana dijelaskan sebelumnya didorong oleh kenyataan bahwa dunia saat ini sudah bergerak sangat maju dan setiap bangsa berlomba-lomba untuk menyiapkan dunia yang lebih baik bagi masa depan warganya dan tentunya juga bagi kepentingan bersama umat manusia. Salah satu momen penting yang menguatkan komitmen bersama untuk mewujudkan sebuah dunia yang layak bagi anak sebagai wujud terpenuhinya hak anak adalah Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa- Bangsa pada tanggal 10 Mei 2002 yang mengadopsi laporan Komite *Ad Hoc* pada Sesi Khusus untuk Anak. Dokumen tersebut kemudian dikenal dengan judul “*A World Fit for Children*”. Dokumen tersebut menunjukkan keinginan tertinggi dari rangkaian upaya dunia untuk memberikan perhatian yang lebih besar terhadap masalah masa depan bumi, kelangsungan hidup umat manusia dan lebih khusus lagi upaya untuk menyiapkan generasi masa depan yang lebih baik melalui anak-anak yang hidup pada masa sekarang ini dan pada masa-masa selanjutnya.<sup>24</sup>

### **3. Kota Layak Anak**

Sebagai upaya dalam menegaskan perlindungan terhadap anak mulai mendapatkan tempat lewat disepakati dan dideklarasikannya Universal Declaration of Human Rights (Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut DUHAM) pada Tahun 1948. Deklarasi tersebut menegaskan keyakinan pada hak-hak asasi manusia dan pada harkat dan martabat manusia di dunia, termasuk terhadap anak. Dikaitkan dengan perlindungan terhadap hak anak, dapat dilihat dari ketentuan Pasal 25 ayat (2) DUHAM yang menegaskan perlindungan soaial terhadap anak. Selain itu, ketentuan Pasal 26 ayat (3) menegaskan pula hak anak untuk

---

<sup>23</sup> Hamid Patilima, Kabupaten Kota Layak Anak, *Jurnal Kriminologi Indonesia*, Volume 13, Nomor 1, Mei 2017, hlm. 39-40.

<sup>24</sup> Eko Riyadi, *Op. Cit*, hlm. 169.



memperoleh pendidikan yang dipilih oleh orang tuanya. Terlihat, upaya perlindungan terhadap anak mulai mendapatkan tempat, tetapi belum sepenuhnya diakomodir atau diadopsi.

Upaya perlindungan terhadap anak-anak juga diatur lebih lanjut dengan dikeluarkannya 2 (dua) kovenan internasional, yakni kovenan internasional hak-hak sipil dan politik serta kovenan internasional hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yang disahkan pada Tahun 1966. Kovenan Internasional hak-hak sipil dan politik menegaskan perlindungan terhadap anak-anak dalam memperoleh pendaftaran kelahiran anak, nama, hak atas kewarganegaraan, hak beragama dan berkeyakinan bagi anak. Kovenan internasional hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya menegaskan perlindungan terhadap anak-anak dalam memperoleh Pendidikan, kesehatahan, perlindungan terhadap eksploitasi ekonomi, sosial, pekerjaan. Terlihat, kedua kovenan tersebut mulai meluaskan aspek perlindungan terhadap anak dibandingkan dengan apa yang diatur dalam DUHAM. Tetapi, perlindungan terhadap anak tersebut, dapat dikatakan masih belum menyentuh semua aspek perlindungan terhadap anak.

Perlindungan terhadap semua aspek anak memperoleh tempatnya pasca disahkannya *convention on the rights of the child* (konvensi hak anak) pada Tahun 1989. Konvensi tersebut telah memberikan pengaturan hak dan perlindungan terhadap anak secara lebih komprehensif. Pasal 2 konvensi hak anak ini bahkan memberikan penegasan kepada setiap negara yang ikut dalam konvensi hak anak ini untuk menghormati dan menjamin hak-hak yang ditetapkan dalam konvensi ini dalam wilayah hukum masing-masing negara tersebut tanpa diskriminasi dalam bentuk apa pun, tanpa memandang ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik atau pandangan lain, asal usul bangsa, suku bangsa atau sosial, harta kekayaan, cacat, kelahiran atau status lain dari anak atau dari orangtua anak atau walinya yang sah menurut hukum.

Penghormatan dan jaminan terhadap hak anak ini diwujudkan oleh negara-negara yang terikat dengan mengambil semua langkah

legislatif dan administratif maupun langkah-langkah lain untuk melaksanakan hak-hak yang diakui dalam konvensi hak anak ini. Upaya penghormatan dan jaminan terhadap anak ini juga dilakukan oleh segenap unsur lembaga dalam negara-negara yang mengikatkan diri dengan konvensi hak anak tersebut meliputi lembaga-lembaga kesejahteraan sosial pemerintah atau swasta, lembaga peradilan, lembaga pemerintah atau badan legislatif.

Bahwa keberadaan konvensi hak anak memberikan upaya perlindungan dan pemenuhan jaminan terhadap hak anak secara lebih tegas dan luas, meliputi bentuk-bentuk hak dan perlindungannya, langkah-langkah serta rincian lembaga yang terikat untuk melakukan perlindungan dan pemenuhan jaminan terhadap hak anak tersebut. Indonesia sendiri pun sudah terikat dengan konvensi hak anak tersebut dan meratifikasi konvensi tersebut lewat Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 yang dikeluarkan pada tanggal 25 September 1990.<sup>25</sup>

Konsepsi kota layak anak baru mendapat tempat dalam upaya pemenuhan terhadap perlindungan dan jaminan terhadap hak anak ini dalam konferensi Habitat II atau *City Summit* di Istanbul Turki Tahun 1996.<sup>26</sup> Pada konferensi tersebut mulai dikenalkan konsep *child friendly city initiative* atau inisiatif kota ramah anak. konsep ini didasari atas temuan dari Kevin Lynch mengenai *children's perception of the environment* yang kemudian ditindaklanjuti oleh Dr. Louise Chawla dari *the children and environment program of the Norwegian Centre for Child Research*.

Terdapat 4 (empat) komponen lingkungan kota yang terbaik untuk anak yakni kota yang mempunyai:<sup>27</sup>

1. komunitas yang kuat secara fisik dan sosial;
2. komunitas yang mempunyai aturan yang jelas dan tegas;
3. memberi kesempatan pada anak untuk mempelajari dan menyolediki lingkungan dan dunia mereka; dan
4. memberikan fasilitas pendidikan.

---

<sup>25</sup> Hamid Patalima, *Op. Cit*, hlm. 42

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

Semangat menciptakan dunia yang ramah anak kemudian menemukan momentumnya pada agenda *UN Special Session on Children* pada Bulan Mei Tahun 2002 yang dihadiri 180 (Seratus delapan puluh negara) dengan 60 (enam puluh) kepala negara dan 1700 (seribu tujuh ratus) organisasi masyarakat.<sup>28</sup> Agenda. tersebut kemudian melahirkan dokumen yang cukup fundamental yang dinamakan *A World Fit for Children*. Semangat utama dari didklerasikannya *A World Fit fot Children* adalah membangun suatu rencana aksi dan tujuan untuk memperbaiki kehidupan anak-anak lewat 4 (empat) prioritas:<sup>29</sup>

1. kehidupan anak yang sehat;
2. menyediakan pendidikan yang berkualitas bagi semua anak;
3. melindungi anak dari penyalahgunaan, eksploitasi, dan kekerasan; dan
4. melawan HIV/AIDS.

Indonesia sebagai salah satu negara yang mengikatkan diri pada konvensi hak anak, Indonesia pun juga terikat dengan semangat mewujudkan *A World Fit For Children*. Wujud dari semangat ini adalah di dideklarasikannya Indonesia layak anak (IDOLA). IDOLA ini diterapkan di 2 (dua) tingkat pemerintahan yang diwujudkan lewat Provinsi Layak Anak dan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA).

Konsepsi Kota Layak Anak (KLA) pertama kali diadopsi dalam peraturan perundang-undangan kita lewat Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak 2/2009 tentang Kebijakan KLA. Ketentuan ini ditindaklanjuti lewat Inpres 1 Tahun 2010 tentang KLA. Ketentuan ini diubah pada Tahun 2011 lewat diterbitkannya:

1. Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak;

---

<sup>28</sup> Jonathan Todres, "The Chalengge of Creating "A World Fit for Children", *Human Rights Brief*, Vol.10, Iss.1, Art. 5, Tahun 2002, hlm. 1

<sup>29</sup> *Ibid.*

2. Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten/kota Layak Anak;
3. Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 tentang Panduan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak; dan
4. Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2011 tentang Panduan Evaluasi Kabupaten/Kota Layak Anak.

Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA) adalah kabupaten/kota yang mempunyai sistem pembangunan berbasis hak anak melalui pengintegrasian komitmen dan sumber daya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha, yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak dan perlindungan anak.

Sebagai bagian dalam mewujudkan KLA ini dilakukan pada setiap tingkatan wilayah baik di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Oleh karenanya, setiap tingkatan wilayah tersebut juga memiliki kewenangan dan tugas masing-masing. Upaya perwujudan KLA ini dimaksudkan untuk memenuhi konvensi hak anak (*convention on the rights of the childs*) lewat terpenuhinya 5 (lima) klaster hak, yakni.

1. Hak Sipil dan Kebebasan

Pemenuhan terhadap klaster hak sipil dan kebebasan harus memenuhi beberapa indikator, yaitu:

- a. Hak atas identitas;
- b. hak perlindungan identitas;
- c. Hak berekspresi dan mengeluarkan pendapat;
- d. Hak berpikir, berhati Nurani dan Beragama;
- e. Hak berorganisasi dan berkumpul secara damai;
- f. Hak atas perlindungan kehidupan pribadi;
- g. Hak akses informasi yang layak; dan
- h. Hak bebas dari penyiksaan dan penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.

2. Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif.

Pemenuhan terhadap klaster ini harus memenuhi beberapa indikator, yaitu:

- a. Bimbingan dan tanggung jawab orang tua;
- b. Anak yang terpisah dari orang tua;
- c. Reunifikasi;
- d. Pemindahan anak secara ilegal;
- e. Dukungan kesejahteraan bagi anak;
- f. Anak yang terpaksa dipisahkan dari lingkungan keluarga;
- g. Pengangkatan/adopsi anak;
- h. Tinjauan penempatan secara berkala; dan
- i. Kekerasaan dan penelantaran.

3. Kesehatan dan Kesejahteraan Dasar

Pemenuhan terhadap klaster ini harus memenuhi beberapa indikator, yaitu:

- a. anak penyandang disabilitas;
- b. kesehatan dan layanan kesehatan; dan
- c. standar hidup.

4. Pendidikan, Pemanfaatan Waktu Luang dan Kegiatan Kebudayaan  
Pemenuhan terhadap klaster ini harus memenuhi beberapa indikator, yaitu:

- a. Pendidikan;
- b. tujuan pendidikan; dan
- c. kegiatan liburan, kegiatan budaya, dan olah raga.

5. Perlindungan Khusus

Pemenuhan terhadap klaster ini harus memenuhi beberapa indikator, yaitu:

- a. anak dalam situasi darurat;
- b. anak yang berhadapan dengan hukum;
- c. anak dalam situasi eksploitasi; dan
- d. anak yang masuk dalam kelompok minoritas dan adat.

Pengembangan KLA dilakukan dengan mendasarkan pada 5 (lima) prinsip, *pertama*, prinsip non-diskriminasi yakni prinsip pemenuhan hak anak yang tidak membedakan suku, ras, agama, jenis kelamin, bahasa, paham politik, asal kebangsaan, status ekonomi, kondisi fisik maupun psikis anak, atau faktor lainnya.

*Kedua*, kepentingan yang terbaik untuk anak yakni menjadikan hal yang paling baik bagi anak sebagai pertimbangan utama dalam setiap kebijakan, program, dan kegiatan. *Ketiga*, hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan anak yakni menjamin hak untuk hidup, kelangsungan hidup dan perkembangan anak semaksimal mungkin.

*Keempat*, penghargaan terhadap pandangan anak yakni mengakui dan memastikan bahwa setiap anak yang memiliki kemampuan untuk menyampaikan pendapatnya, diberikan kesempatan untuk mengekspresikan pandangannya secara bebas terhadap segala sesuatu hal yang mempengaruhi dirinya. *Kelima*, tata pemerintahan yang baik yakni asas-asas yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengarusutamakan pelayanan terbaik kepada masyarakat, seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi, keterbukaan informasi, dan supremasi hukum.

Terhadap strategi pengembangan KLA antara lain dilakukan sebagai berikut, *pertama*, pengarusutamaan pemenuhan hak anak (PUHA) yakni upaya mengintegrasikan pemenuhan hak dasar anak dalam penyusunan perundang-undangan, kebijakan, program dan kegiatan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi dengan prinsip untuk memberikan yang terbaik bagi kepentingan anak. *Kedua*, penguatan kelembagaan yakni upaya untuk memperkuat kelembagaan PP dan PA, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Dunia Usaha di semua wilayah administrasi pemerintahan agar proaktif dalam upaya memenuhi hak anak yang dilakukan melalui advokasi, sosialisasi, dan fasilitasi di bidang ketenagaan, anggaran, sarana prasarana metoda dan teknologi.

*Ketiga*, perluasan jangkauan yakni membangun wilayah percontohan kabupaten, kecamatan, kelurahan, dan desa/kelurahan serta kawasan layak anak di serta kawasan layak anak di sentra pertumbuhan ekonomi kemudian mereplikasikan ke dalam kawasan penyangga dan wilayah perbatasan serta pulau terluar. *Keempat*, membangun jaringan yakni membangun Kerjasama dan komitmen operasionalisasi kebijakan KLA dengan lembaga-lembaga yang

bekerja di bidang perencanaan dan pengembangan kota, tata ruang, gugus tugas yang relevan dan substansial dalam membangun KLA.

*Kelima*, pelembagaan dan pembudayaan KLA yakni upaya melembagakan dan membudayakan sikap dan perilaku ramah terhadap anak dari lingkungan keluarga inti dan keluarga besar (*nucleus dan etened families*) untuk menjamin adanya interaksi antar generasi yaitu anak, orang dewasa, orang tua, dan manusia lanjut usia. Hal ini dimaksudkan agar nilai-nilai luhur budaya bangsa tidak hilang atau luntur. *Keenam*, promosi, komunikasi, informasi, dan edukasi (PKIE) yakni upaya untuk memanfaatkan media daalam membangun komunikasi dan pemahaman bersama penyebarluasan informasi dan memberikan edukasi pada masyarakat dalam melembagakan dan membudayakan KLA. Media tersebut diklasifikasikan ke dalam media dalam ruang, luar ruang, cetak, elektronik dan media elektronik berbasis jaringan web atau media sosial. *Ketujuh*, sertifikasi dan apresiasi yakni upaya memberikan sertifikat capaian dan penghargaan atas prestasi dalam mengembangkan KLA. Apresiasi KLA di kategorikan ke dalam kelompok yaitu pratama, madya, nindya, utama, dan KLA.

Langkah pengembangan KLA dilakukan dengan 5 (lima) tahapan yakni, *pertama*, tahap persiapan komitmen politis KLA, pembentukan Gugus Tugas KLA, dan pengumpulan data basis KLA. *Kedua*, tahap perencanaan yakni penyusunan Rencana Aksi Daerah (RAD) KLA. *Ketiga*, tahap pelaksanaan yakni mobilisasi sumber daya berupa pelaksanaan Rencana Aksi Daerah (RAD) KLA. *Keempat*, tahap pemantauan yang ditujukan untuk mengetahui perkembangan dan hambatan pelaksanaan pengembangan KLA secara berkala dan tahap evaluasi yang ditujukan untuk menilai hasil pelaksanaan pengembangan KLA. *Kelima*, tahap pelaporan yang dilakukan oleh Wali Kota untuk disampaikan kepada Gubernur.

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Norma.**

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan

peraturan perundang-undangan yang baik (*beginnselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn sebagaimana telah diubah beberapa kali dengan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn, asas peraturan perundang-undangan dibagi menjadi tiga golongan, yaitu Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik (Pasal 5), Asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 6 ayat (1)), Asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan.

Melalui Asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dapat ditentukan suatu *Ratio Legis* dari peraturan perundang-undangan tersebut, yakni suatu prinsip dasar yang membentuk tujuan umum dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan. *Ratio Legis* inilah yang menjadi kerangka acuan perumusan ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undang.

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak wajib berpedoman pada asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik. Agus Yudha Hernoko mengemukakan bahwa suatu aturan atau norma pada hakikatnya mempunyai dasar filosofis serta pijakan asas atau prinsip sebagai rohnya. Merupakan kejanggalan bahkan konyol apabila suatu norma tidak mempunyai dasar filosofis serta pijakan asas atau prinsip dalam konteks operasionalnya. Suatu norma tanpa landasan filosofis serta pijakan asas, ibarat manusia yang “buta dan lumpuh”. Menurut Mahadi, kata asas atau prinsip identik dengan *principle* dalam bahasa Inggris yang erat kaitannya dengan istilah *principium* (latin). *Principium* berarti permulaan; awal, mula, sumber, asal, pangkal, pokok, dasar, sebab. Adapun asas atau prinsip adalah sesuatu yang dapat dijadikan alas, dasar, tumpuan, tempat untuk menyandarkan, untuk mengembalikan sesuatu hal, yang hendak dijelaskan. Dalam arti tersebut, kata *principle* dipahami sebagai sumber yang abadi dan tetap dan banyak hal, aturan atau dasar bagi tindakan seseorang,



suatu pernyataan (hukum, aturan, kebenaran) yang dipergunakan sebagai dasar untuk menjelaskan suatu peristiwa.<sup>30</sup>

Asas hukum menurut Marwan Mas adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkrit dan pelaksanaan hukum.<sup>31</sup> *Bellefroid* berpendapat bahwa asas hukum umum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Jadi asas hukum umum merupakan kristalisasi (pengendapan) hukum positif dalam suatu masyarakat.<sup>32</sup>

Van Eikema Hommes menjelaskan bahwa asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain, asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Selanjutnya The Liang Gie berpendapat bahwa asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu. Sedangkan Paul Scholten mengemukakan bahwa asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang diisyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.<sup>33</sup>

Soetiksno mengemukakan bahwa asas hukum merupakan unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum, bahkan asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum, karena asas hukum adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya atau *ratio*

---

30 Mahadi, *Falsafah Hukum Suatu Pengantar*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hal.119.

31 Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. I edisi ketiga, Ghalia Indonesia, 2014, hal. 111.

32 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2010, hal. 41.

33 *Ibid*

*legis* dari peraturan hukum. Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan hukum selanjutnya<sup>34</sup>

Asas-asas hukum hanya akan memberikan argumen-argumen bagi pedoman perilaku yang harus diterapkan dan asas-asas itu sendiri tidak memberikan pedoman (bagi pelaku). Asas hukum ini memainkan peranan pada interpretasi terhadap aturan hukum, sehingga menentukan wilayah penerapan kaidah hukum. Jadi, asas hukum termasuk tipe meta-kaidah sekaligus perpanjangan dari kaidah perilaku, karena asas hukum juga memberikan arah pada perilaku yang dikehendaki.<sup>35</sup>

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa asas-asas hukum merupakan dasar filosofis yang kedudukannya *conditio sine quanon*<sup>36</sup> bagi suatu kaidah-kaidah hukum dalam aturan hukum positif, yang memberikan arahan yang layak dan patut menurut hukum (*rechtmatig*) dalam menerapkan aturan-aturan hukum positif.

Jika dilihat dalam ketentuan Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa mengatur tentang asas pembentukan peraturan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti bahwa asas pembentukan peraturan daerah sama dengan asas yang tercantum dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 dan asas materi muatan perda asasnya sama dengan ketentuan Pasal 6 (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berkaitan dengan uraian tersebut di atas, maka dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan

---

34 Soetiksno, Filsafat Hukum (Bagian I), Pradnya Paramita, 2002, H.2. Periksa pendapat G.W. Paton dalam Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, 2000, hal. 45.

35 J.J.H. Bruggink, Refleksi tentang Hukum, Pengertian-Pengertian Dasar dalam Teori Hukum, Alih Bahasa : B. Arief Sidharta, cet. Ketiga, Citra Aditya Bakti, 2011, hal. 123.

36 Smith dalam Herlien Budiono, Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia, Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal. 82. (selanjutnya disebut Herlien Budiono I).

berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, sebagaimana diatur didalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan yang meliputi :

a. Kejelasan Tujuan

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk Yang Tepat

Yang dimaksud dengan “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. Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

Yang dimaksud dengan “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.

d. Dapat Dilaksanakan

Yang dimaksud dengan “asas 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.

e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Yang dimaksud dengan “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.

f. Kejelasan Rumusan

Yang dimaksud dengan “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.

g. Keterbukaan.

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sementara itu berkaitan dengan Materi muatan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak ini berpedoman pada beberapa asas, dilihat pada Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang berupa :

- a. “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. “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.
- d. “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

- e. “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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. “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.
- g. “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. “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.
- i. “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. “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.
- k. asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.  
“asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain :

1. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
2. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

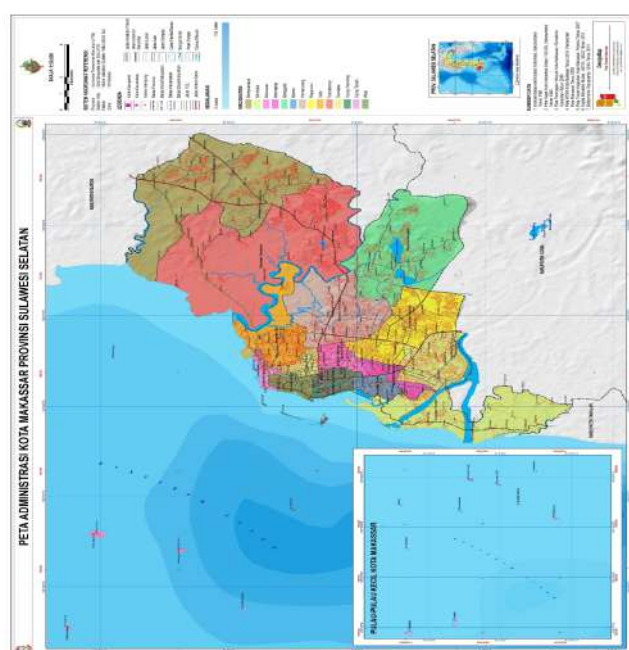
Berdasarkan uraian penjelasan tersebut di atas, dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dijadikan pedoman dalam perumusannya.

### **C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan Kota Layak Anak dan Permasalahan Yang Dihadapi**

#### **a. Gambaran Umum Wilayah Kota Makassar**

Secara geografis bahwa Kota Makassar terletak antara 119<sup>0</sup> 24'17'38" bujur Timur dan 5<sup>0</sup>8'6'19" Lintang Selatan yang berbatasan sebelah utara dengan Kabupaten Pangkep, sebelah timur Kabupaten Maros, sebelah selatan Kabupaten Gowa dan sebelah barat adalah selat Makassar. Luas wilayah kota makassar tercatat 175,77 km persegi yang meliputi 15 Kecamatan., antara lain :

Gambar: Peta Wilayah Kota Makassar.<sup>37</sup>



<sup>37</sup> [Makassarkota.bps.go.id](http://Makassarkota.bps.go.id), Diakses pada 8 Mei 2022.

Tabel: Luas Kota Makassar<sup>38</sup>

| <b>KECAMATAN</b>      | <b>IBUKOTA<br/>KECAMATAN</b> | <b>LUAS TOTAL AREA</b> |
|-----------------------|------------------------------|------------------------|
| Mariso                | Kampung Buyang               | 1,82                   |
| Mamajang              | Maricaya Selatan             | 2,25                   |
| Tamalate              | Maccini Sombala              | 20,21                  |
| Rappocini             | Gunung Sari                  | 9,23                   |
| Makassar              | Maradekaya                   | 2,52                   |
| Ujung Pandang         | Baru                         | 2,63                   |
| Wajo                  | Melayu Baru                  | 1,99                   |
| Bontoala              | Wajo Baru                    | 2,10                   |
| Ujung Tanah           | Pattialoang Baru             | 4,40                   |
| Kepulauan Sangkarrang | Kodingareng                  | 1,54                   |
| Tallo                 | Ujung Pandang BARu           | 5,83                   |
| Panakkukang           | Paropo                       | 17,05                  |
| Manggala              | Manggala                     | 24,14                  |
| Biringkanaya          | Bulurokeng                   | 48,22                  |
| Tamalanrea            | Tamalanrea                   | 31,84                  |
| <b>Makassar</b>       |                              | <b>175,77</b>          |

Secara geografis, letak Kota Makassar berada di tengah diantara pulau-pulau besar lain dari wilayah kepulauan nusantara sehingga menjadikan Kota Makassar dengan sebutan “angin mammiri” ini menjadi pusat pergerakan spasial dari wilayah Barat ke bagian Timur maupun Utara ke Selatan Indonesia. Dengan posisi ini menyebabkan Kota Makassar memiliki daya tarik kuat bagi para pendatang dari daerah Sulawesi Selatan itu sendiri maupun daerah lain seperti provinsi yang ada di kawasan Timur Indonesia untuk datang mencari tempat tinggal dan lapangan pekerjaan.

Kota Makassar cukup unik dengan bentuk menyudut di bagian Utara, sehingga mencapai dua sisi pantai yang saling tegak lurus di bagian Utara dan Barat. Di sebelah Utara kawasan pelabuhan hingga Tallo telah berkembang kawasan campuran termasuk di dalamnya armada angkutan laut, perdagangan, pelabuhan rakyat dan samudera, Sebagai rawa-rawa, tambak, dan empang dengan

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

perumahan kumuh hingga sedang. Kawasan pesisir dari arah Tengah ke bagian Selatan berkembang menjadi pusat kota (*Centre Business District-CBD*) dengan fasilitas perdagangan, pendidikan, pemukiman, fasilitas rekreasi dan *resort* yang menempati pesisir pantai membelakangi laut yang menggunakan lahan hasil reklamasi pantai.

Kenyataan di atas menjadikan beban kawasan pesisir Kota Makassar saat ini dan dimasa mendatang akan semakin berat terutama dalam hal daya dukung dan aspek fisik lahan termasuk luasnya yang terbatas. Ditambah lagi pertumbuhan dan perkembangan penduduk sekitarnya yang terus berkompetisi untuk mendapatkan sumber daya di dalamnya.

Terhadap wilayah administratif Kota Makassar, terbagi atas beberapa wilayah yaitu terdiri dari 15 Kecamatan dan 153 Kelurahan. Kecamatan di Kota Makassar yang pada dasarnya terbagi dengan jumlah antara 3 (tiga) sampai dengan 15 (lima belas) di tiap Kelurahan. Sedangkan Pusat Pemerintahan Kota Makassar berada di Kecamatan Ujung Pandang. Hal tersebut dijabarkan sebagai berikut :

Tabel : Jumlah Kelurahan Menurut Kecamatan di Kota Makassar 2017-2021.<sup>39</sup>

| <b>Kecamatan</b>      | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Mariso                | 9           | 9           | 9           | 9           | 9           |
| Mamajang              | 13          | 13          | 13          | 13          | 13          |
| Tamalate              | 11          | 11          | 11          | 11          | 11          |
| Rappocini             | 11          | 11          | 11          | 11          | 11          |
| Makassar              | 14          | 14          | 14          | 14          | 14          |
| Ujung Pandang         | 10          | 10          | 10          | 10          | 10          |
| Wajo                  | 8           | 8           | 8           | 8           | 8           |
| Bontoala              | 12          | 12          | 12          | 12          | 12          |
| Ujung Tanah           | 9           | 9           | 9           | 9           | 9           |
| Kepulauan Singkarrang | 3           | 3           | 3           | 3           | 3           |
| Tallo                 | 15          | 15          | 15          | 15          | 15          |
| Panakkukang           | 11          | 11          | 11          | 11          | 11          |
| Manggala              | 8           | 8           | 8           | 8           | 8           |

<sup>39</sup> *Ibid.*



|                 |            |            |            |            |            |
|-----------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Biringkanaya    | 11         | 11         | 11         | 11         | 11         |
| Tamalanrea      | 8          | 8          | 8          | 8          | 8          |
| <b>Makassar</b> | <b>153</b> | <b>153</b> | <b>153</b> | <b>153</b> | <b>153</b> |

Selain itu, merujuk pada data Jumlah Wilayah Rukun Warga (RW) dan Rukun Tetangga Menurut Wilayah Kecamatan di Kota Makassar, dijabarkan sebagai berikut :

Tabel : Jumlah Kelurahan, Rukun Warga (RW), dan Rukun Tetangga (RT) Menurut Kecamatan di Kota Makassar 2021.<sup>40</sup>

| <b>Kecamatan</b>      | <b>Kelurahan</b> | <b>Rukun Warga (RW)</b> | <b>Rukun Tetangga (RT)</b> |
|-----------------------|------------------|-------------------------|----------------------------|
| Mariso                | 9                | 47                      | 218                        |
| Mamajang              | 13               | 56                      | 279                        |
| Tamalate              | 11               | 113                     | 566                        |
| Rappocini             | 11               | 107                     | 575                        |
| Makassar              | 14               | 69                      | 368                        |
| Ujung Pandang         | 10               | 37                      | 137                        |
| Wajo                  | 8                | 45                      | 169                        |
| Bontoala              | 12               | 56                      | 240                        |
| Ujung Tanah           | 9                | 35                      | 143                        |
| Kepulauan Singkarrang | 3                | 15                      | 57                         |
| Tallo                 | 15               | 77                      | 465                        |
| Panakkukang           | 11               | 86                      | 475                        |
| Manggala              | 8                | 74                      | 411                        |
| Biringkanaya          | 11               | 110                     | 552                        |
| Tamalanrea            | 8                | 69                      | 346                        |
| <b>Makassar</b>       | <b>153</b>       | <b>996</b>              | <b>5.001</b>               |

Penduduk Kota Makassar tahun 2022 tercatat sebanyak 1.427.619 Jiwa dengan jumlah penduduk laki-laki sebanyak 711.006 Jiwa dan penduduk Perempuan sebanyak 716.613 Jiwa. Dengan pertumbuhan penduduk dari Tahun 2020 ke Tahun 2021 sebesar 0,26 persen. Dengan luas wilayah 175,77 km<sup>2</sup>, maka kepadatan penduduk di Kota Makassar yaitu 8.122 Jiwa per kilometer persegi. Kecamatan dengan kepadatan penduduk tertinggi yaitu Kecamatan

<sup>40</sup> *Ibid.*

Makassar dengan 32.596 Jiwa per kilometer persegi. Sedangkan Kecamatan dengan kepadatan penduduk terendah adalah Kecamatan Tamalanrea yaitu 3.242 per kilometer persegi. Jumlah penduduk Kota Makassar sebagaimana dimaksud tersebut tersebar di beberapa Kecamatan dengan angka sebagaimana dalam tabel berikut :

Tabel : Tabel Jumlah Penduduk Kota Makassar berdasarkan data Kecamatan.<sup>41</sup>

| Kecamatan             | Jenis Kelamin  |                | Total            |
|-----------------------|----------------|----------------|------------------|
|                       | Laki-Laki      | Perempuan      |                  |
| Mariso                | 28.903         | 28.691         | 57.594           |
| Mamajang              | 27.520         | 28.536         | 56.056           |
| Tamalate              | 90.757         | 90.776         | 181.533          |
| Rappocini             | 70.802         | 73.817         | 144.619          |
| Makassar              | 40.699         | 41.443         | 82.142           |
| Ujung Pandang         | 11.893         | 12.631         | 24.526           |
| Wajo                  | 15.002         | 15.031         | 30.033           |
| Bontoala              | 27.339         | 27.763         | 55.102           |
| Ujung Tanah           | 17.995         | 17.952         | 35.947           |
| Kepulauan Singkarrang | 7.051          | 7.136          | 14.187           |
| Tallo                 | 73.289         | 72.111         | 145.400          |
| Panakkukang           | 69.693         | 69.942         | 139.635          |
| Manggala              | 73.649         | 73.900         | 147.549          |
| Biringkanaya          | 104.997        | 105.079        | 210.076          |
| Tamalanrea            | 51.415         | 51.805         | 103.220          |
| <b>Makassar</b>       | <b>711.006</b> | <b>716.613</b> | <b>1.427.619</b> |

Tabel : Tabel Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kecamatan di Kota Makassar.<sup>42</sup>

| Kecamatan | Penduduk (ribu) |        | Laju Pertumbuhan Penduduk per Tahun |           |
|-----------|-----------------|--------|-------------------------------------|-----------|
|           | 2020            | 2021   | 2010-2020                           | 2020-2021 |
| Mariso    | 57.426          | 57.594 |                                     | 0,30      |
| Mamajang  | 56.049          | 56.056 |                                     | 0,02      |

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

|                       |                  |                  |  |             |
|-----------------------|------------------|------------------|--|-------------|
| Tamalate              | 180.824          | 181.533          |  | 0,40        |
| Rappocini             | 144.587          | 144.619          |  | 0,03        |
| Makassar              | 82.067           | 82.142           |  | 0,10        |
| Ujung Pandang         | 24.526           | 24.526           |  | 0,01        |
| Wajo                  | 29.972           | 30.033           |  | 0,21        |
| Bontoala              | 54.996           | 55.102           |  | 0,20        |
| Ujung Tanah           | 35.789           | 35.947           |  | 0,45        |
| Kepulauan Singkarrang | 14.125           | 14.187           |  | 0,45        |
| Tallo                 | 144.977          | 145.400          |  | 0,30        |
| Panakkukang           | 139.590          | 139.635          |  | 0,04        |
| Manggala              | 146.724          | 147.549          |  | 0,57        |
| Biringkanaya          | 209.048          | 210.076          |  | 0,50        |
| Tamalanrea            | 103.177          | 103.220          |  | 0,05        |
| <b>Makassar</b>       | <b>1.423.877</b> | <b>1.427.619</b> |  | <b>0,26</b> |

Tabel : Tabel Distribusi Persentase Penduduk dan Kepadatan Penduduk Menurut Kecamatan di Kota Makassar.<sup>43</sup>

| Kecamatan             | Persentase Penduduk |       | Kepadatan Penduduk (per km <sup>2</sup> ) |        |
|-----------------------|---------------------|-------|---|--------|
|                       | 2020                | 2021  | 2020                                      | 2021   |
| Mariso                | 4,03                | 4,03  | 31.553                                    | 31.645 |
| Mamajang              | 3,94                | 3,93  | 24.911                                    | 24.914 |
| Tamalate              | 12,70               | 12,72 | 8.947                                     | 8.982  |
| Rappocini             | 10,15               | 10,13 | 15.665                                    | 15.668 |
| Makassar              | 5,76                | 5,75  | 32.566                                    | 32.596 |
| Ujung Pandang         | 1,72                | 1,72  | 9.325                                     | 9.325  |
| Wajo                  | 2,10                | 2,10  | 15.061                                    | 15.092 |
| Bontoala              | 3,86                | 3,86  | 26.189                                    | 26.239 |
| Ujung Tanah           | 2,51                | 2,52  | 8.134                                     | 8.170  |
| Kepulauan Singkarrang | 0,99                | 0,99  | 9.172                                     | 9.212  |
| Tallo                 | 10,18               | 10,18 | 24.867                                    | 24.940 |
| Panakkukang           | 9,80                | 9,78  | 8.187                                     | 8.190  |
| Manggala              | 10,30               | 10,34 | 6.078                                     | 6.112  |
| Biringkanaya          | 14,68               | 14,72 | 4.335                                     | 4.357  |
| Tamalanrea            | 7,25                | 7,23  | 3.240                                     | 3.242  |

<sup>43</sup> *Ibid.*

|                 |               |               |              |              |
|-----------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| <b>Makassar</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>8.101</b> | <b>8.122</b> |
|-----------------|---------------|---------------|--------------|--------------|

Tabel : Tabel Rasio Jenis Kelamin Penduduk Menurut Kecamatan di Kota Makassar.<sup>44</sup>

| <b>Kecamatan</b>      | <b>Rasio Jenis Kelamin</b> |              |
|-----------------------|----------------------------|--------------|
|                       | <b>2020</b>                | <b>2021</b>  |
| Mariso                | 100,72                     | 100,74       |
| Mamajang              | 96,42                      | 96,44        |
| Tamalate              | 99,96                      | 99,98        |
| Rappocini             | 95,90                      | 95,92        |
| Makassar              | 98,18                      | 98,20        |
| Ujung Pandang         | 94,14                      | 94,17        |
| Wajo                  | 99,79                      | 99,81        |
| Bontoala              | 98,46                      | 98,47        |
| Ujung Tanah           | 100,22                     | 100,24       |
| Kepulauan Singkarrang | 98,78                      | 98,81        |
| Tallo                 | 101,61                     | 101,63       |
| Panakkukang           | 99,62                      | 99,64        |
| Manggala              | 99,64                      | 99,66        |
| Biringkanaya          | 99,90                      | 99,92        |
| Tamalanrea            | 99,23                      | 99,25        |
| <b>Makassar</b>       | <b>99,19</b>               | <b>99,22</b> |

#### **b. Identifikasi Permasalahan Yang Dihadapi**

Terhadap pelaksanaan Kota Layak Anak di Kota Makassar, dimana dalam rangka pemenuhan hak-hak anak di berbagai bidang, maka sebagai bentuk komitmen Pemerintah Kota Makassar sejak Tahun 2014 mendeklarasikan menuju Kota Layak Anak. Deklarasi menuju Kota Layak Anak diperlukan sebagai komitmen Pemerintah Kota untuk menggerakkan semua sumber daya yang dimiliki untuk menjadikan Makassar sebagai Kota Layak Anak.

Kota Layak Anak adalah kota yang mempunyai sistem pembangunan berbasis hak anak melalui pengintegrasian komitmen dan sumber daya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha, yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan,

<sup>44</sup> *Ibid.*

program dan kegiatan untuk menjamin pemenuhan hak dan perlindungan anak. Sistem pembangunan kota berbasis hak anak menempatkan anak dalam arus utama pembangunan. Hak dan perlindungan anak dijadikan acuan dalam perencanaan pembangunan kota, dimana kota menjadi lingkungan yang kondusif bagi tumbuh kembang anak. Untuk menuju menjadi Kota Layak Anak sejumlah persyaratan harus dipenuhi.

Realisasi terhadap indikator Kota Layak Anak yang didapatkan oleh Kota Makassar dari penilaian Kota Layak Anak sebesar 80 persen yang sekaligus mengantarkan Kota Makassar menerima penghargaan Kota Layak Anak dengan kategori Nindya. Adapun indikator Kota Layak Anak sebagai berikut:

a) Penguatan Kelembagaan

1. adanya peraturan perundang-undangan dan kebijakan untuk pemenuhan hak anak;
2. persentase anggaran untuk pemenuhan hak anak;
3. jumlah peraturan perundang-undangan, kebijakan, program, dan kegiatan yang mendapatkan masukan dari Forum Anak dan kelompok lainnya;
4. tersedianya Sumber Daya Manusia (SDM) terlatih KHA dan mampu menerapkan hak anak ke dalam kebijakan, program dan kegiatan;
5. tersedianya data anak terpilah menurut jenis kelamin, umur dan kecamatan;
6. keterlibatan lembaga masyarakat dalam pemenuhan hak anak; dan
7. keterlibatan dunia usaha dalam pemenuhan hak anak.

b) Adapun 5 (lima) klaster, dibagi atas:

1. Klaster I : Hak Sipil dan Kebebasan
  - a. persentase anak yang terintegrasi dan mendapatkan kutipan akte kelahiran;
  - b. tersedia fasilitas informal layak anak;
  - c. jumlah kelompok anak, termasuk forum anak, yang ada di Kota, Kecamatan dan Kelurahan.
2. Klaster II : Lingkungan Keluarga dan Pengasuhan Alternatif

- a. persentase usia perkawinan pertama di bawah 18 (delapan belas) tahun.
  - b. tersedianya lembaga konsultasi bagi orang tua/keluarga tentang pengasuhan perawatan anak.
  - c. tersedianya lembaga kesejahteraan sosial anak.
3. Klaster III : Kesehatan Dasar dan Kesejahteraan
- a. Angka Kematian Bayi (AKB).
  - b. prevalensi kekurangan gizi pada balita.
  - c. persentase ASI eksklusif.
  - d. jumlah pojok ASI.
  - e. Persentase Imunisasi Dasar lengkap.
  - f. jumlah lembaga yang memberikan pelayanan kesehatan reproduksi dan mental.
  - g. jumlah anak dari keluarga miskin yang memperoleh akses peningkatan kesejahteraan.
  - h. persentase rumah tangga dengan akses air bersih.
  - i. tersedianya kawasan tanpa rokok.
4. Klaster IV : Pendidikan, Pemanfaatan Waktu Luang dan Kegiatan Budaya
- a. angka partisipasi pendidikan anak usia dini.
  - b. persentase wajib belajar 12 (dua belas) tahun.
  - c. persentase sekolah ramah anak.
  - d. jumlah sekolah yang memiliki program, sarana dan prasarana perjalanan anak ke dan dari sekolah.
  - e. tersedianya fasilitas untuk kegiatan kreatif dan rekreatif yang ramah anak, di luar sekolah yang dapat diakses semua anak.
5. Klaster V : Perlindungan Khusus
- a. persentase anak yang memerlukan perlindungan khusus yang memperoleh pelayanan.
  - b. persentase kasus anak berhadapan hukum (ABH) yang diselesaikan melalui pendekatan keadilan restoratif (restorative justice).
  - c. persentase anak yang dibebaskan dari bentuk-bentuk pekerjaan terburuk anak.

Selain itu, Wali Kota Makassar pada Tahun 2017 telah menetapkan Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kota Layak Anak sebagai wujud pelaksanaan komitmen tersebut. Selain itu, pada Tahun 2021 Pemerintah Daerah Kota Makassar juga telah menetapkan Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 11 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Daerah Kota Layak Anak. Selain pengaturan tersebut, Pemerintah Kota Makassar juga meluncurkan program Pemerintah Daerah yaitu Program “Jagai Anakta” yang merupakan program sosial dalam mendeteksi masalah yang melibatkan anak-anak.

Meskipun telah dinobatkan sebagai kota layak anak serta adanya regulasi yang mengatur tentang pemenuhan hak anak, tidak dapat dipungkiri bahwa masih terdapat banyak masalah yang terjadi pada anak-anak di kota Makassar. Besarnya angka kekerasan yang terjadi pada anak di kota Makassar merupakan salah satu permasalahan yang urgent dalam pemenuhan hak dan perlindungan anak. Kekerasan yang terjadi pada anak memberikan dampak negatif secara fisik dan psikis berupa trauma atau gangguan secara mental yang sangat berdampak pada pertumbuhan dan perkembangan anak.

Kasus pelanggaran hak-hak anak yang terjadi di kota Makassar dapat dikatakan masih cukup besar. Pemerintah Kota Makassar sampai pada pertengahan Tahun 2022 mencatat ada 197 kasus kekerasan yang terjadi. Kekerasan sebagaimana dimaksud diantaranya yaitu terdapat 34 persen yang mengalami kekerasan fisik, selebihnya terdapat kekerasan seksual, penelantaran dan menjadi bagian dari perdagangan orang.

Adapun permasalahan lainnya terkait perlindungan anak di Kota Makassar yaitu:<sup>45</sup>

1. Pandemi covid berdampak pada isu kekerasan, eksploitasi anak, kesehatan mental anak dan penelantaran pada anak.
2. Persentase anak yang membutuhkan perlindungan khusus dan memperoleh layanan dari UPT PPA.

---

<sup>45</sup> Rencana Strategis (Renstra) Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Tahun 2021-2026, Pemerintah Kota Makassar, hlm. 44.

3. Persentase kasus anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) yang diselesaikan dengan pendekatan restoratif justice.
4. Mekanisme penanggulangan bencana yang memperhatikan kepentingan terbaik bagi anak.
5. Persentase anak yang di bebaskan dari pekerjaan terburuk bagi anak.
6. Adanya pandangan orang dewasa yang menganggap anak sebagai mahluk tak berdaya.
7. Masih banyaknya orang dewasa yang tidak mengetahui hak anak.
8. Makin maraknya kasus eksploitasi yang melibatkan anak-anak. (rental anak, kurir narkoba, pedagang asongan, anak yang dilacurkan, dan lain-lain).
9. Masih tingginya angka kekerasan terhadap anak.
10. Masih terbatasnya sumber daya manusia yang dimiliki baik secara kuantitatif maupun kualitatif dalam hal pendampingan terhadap anak.

Permasalahan lainnya terkait tumbuh kembang anak di Kota Makassar, meliputi:<sup>46</sup>

1. Terbatasnya ketersediaan fasilitas informasi bagi anak.
2. Ketersediaan lembaga konsultasi bagi orang tua dan anak dalam pengasuhan anak.
3. Ketersediaan dan fasilitas kegiatan kreatif, rekreatif dan ketersediaan taman bermain anak yang ramah anak di luar sekolah yang dapat diakses oleh semua anak .
4. Masih ada anak yang belum memiliki Kartu Anak Makassar (KAM).
5. Belum semua Puskesmas di Kota Makassar termasuk kategori Puskesmas Ramah Anak.
6. Belum semua sekolah di Kota Makassar termasuk kategori Sekolah Ramah Anak.
7. Masih tingginya angka usia pernikahan anak.
8. Masih tingginya angka drop-out sekolah.

Permasalahan terkait partisipasi masyarakat dalam perlindungan anak, meliputi:<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 44-45.



1. Masih belum meratanya pemahaman dan partisipasi masyarakat dalam perlindungan anak.
2. perhatian dan partisipasi dunia usaha/dunia industri (DUDI) di Kota Makassar belum optimal.

Terhadap regulasi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Makassar terkait Kota Layak Anak sebagai bagian dari komitmen Pemerintah Kota Makassar sebagaimana disebutkan sebelumnya, bahwa regulasi tersebut perlu dilakukan pencermatan dan harmonisasi kembali terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya atau ketentuan yang menjadi dasar kewenangannya.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak memberikan penegasan terhadap kedudukan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak yang dilakukan melalui pengintegrasian kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak oleh Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (3) bahwa penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak diatur dalam Peraturan Daerah. Pasal 8 ayat (4) juga menegaskan bahwa Peraturan Daerah harus memuat Rencana Aksi Daerah KLA yang mengacu pada kebijakan KLA.

#### **D. Kajian Terhadap Implikasi Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Baban Keuangan Daerah**

Terkait Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru digunakan untuk menganalisis dampak dari suatu regulasi dan membantu pembuat kebijakan memperkirakan biaya yang harus dikeluarkan dan manfaat yang diperoleh. Dampak yang ditimbulkan dapat dilihat dari aspek beban keuangan negara dan daerah maupun dampak sosial yang ditimbulkan terkait dengan pengaturan yang akan dibuat dalam peraturan daerah. Oleh karena itu, perlu

---

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm. 45.

dipetakan isu-isu pengaturan yang akan diatur dalam peraturan daerah ini.

Secara umum, Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak akan mengatur terkait:

1. pemenuhan indikator Kabupaten Layak Anak;
2. pengaturan Tahapan Kabupaten Layak Anak;
3. kelembagaan pemenuhan KLA;
4. pengaturan kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah Daerah dan Dunia Usaha;
5. pengaturan Peran serta masyarakat, keluarga, dan anak; dan
6. pengaturan insentif dan penghargaan.

Terhadap pengaturan tersebut, terdapat potensi timbulnya beban keuangan negara dan daerah yakni, *pertama*, pemenuhan indikator kota layak anak. Secara umum pengaturan ini ditujukan untuk melakukan pemenuhan terhadap indikator kota layak anak yakni berupa penguatan kelembagaan dan juga pemenuhan terhadap 5 (lima) klaster hak anak. Upaya pemenuhan terhadap indikator KLA tersebut menimbulkan adanya potensi beban keuangan negara dan daerah dalam pelaksanaannya. Hal ini setidaknya dapat digambarkan lewat beberapa Tindakan yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah yakni seperti:

8. pemberian edukasi;
9. pemberian fasilitasi;
10. dukungan pembiayaan;
11. penyediaan layanan;
12. pemberdayaan keluarga dan/atau masyarakat sekitar;
13. sosialisasi;
14. peningkatan kapasitas;
15. pembinaan; dan
16. pendampingan.

Kesembilan tindakan tersebut berpotensi menimbulkan beban keuangan negara dan daerah dalam pelaksanaannya. *Kedua*, pelaksanaan tahapan kota layak anak. tahapan pemenuhan kota layak anak terdiri dari tahapan:

1. persiapan;

2. perencanaan;
3. pelaksanaan;
4. pemantauan;
5. evaluasi; dan
6. laporan

*Ketiga*, kelembagaan pemenuhan KLA. Kelembagaan pemenuhan KLA terdiri dari gugus tugas dan lembaga penunjang KLA. Gugus tugas merupakan lembaga yang bertugas mengoordinasikan berbagai upaya pengembangan KLA. Kelembagaan gugus tugas terdiri dari unsur:

1. perangkat daerah;
2. aparat penegak hukum;
3. perguruan tinggi;
4. organisasi non-pemerintah;
5. organisasi kepemudaan;
6. dunia usaha;
7. orang tua; forum anak; dan
8. unsur lain yang memiliki perhatian terhadap perlindungan dan pemenuhan hak anak.

Selain unsur tersebut, gugus tugas juga akan dibantu oleh sekretariat dan tim teknis. Terdapat fungsi dan tugas yang dibebankan kepada gugus tugas ini yakni:

1. mengoordinasikan berbagai upaya pengembangan KLA;
2. mengoordinasi perangkat daerah dan pemangku kepentingan terkait KLA dalam pewujudan indikator KLA;
3. menyusun RAD-KKLA;
4. melaksanakan sosialisasi, advokasi dan komunikasi pengembangan KLA;
5. melaksanakan pelatihan kapasitas sumber daya manusia terlatih konvensi hak anak kepada tenaga pendidik dan kependidikan, tenaga kesehatan, pekerja sosial, dan aparat penegak hukum;
6. melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan dalam RAD-KKLA;
7. melakukan evaluasi setiap akhir tahun terhadap pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan dalam RAD- KKLA;

8. menyusun rekomendasi atas pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan dalam RAD- KKLA bagi perangkat daerah dan/atau pemangku kepentingan terkait KLA; dan
9. membuat laporan kepada Wali Kota.

Adanya pengaturan kelembagaan, sekretariat, tim teknis, dan dengan diberikannya fungsi dan tugas kepada gugus tugas tersebut tentu akan berdampak kepada adanya beban keuangan negara dan daerah. Selain gugus tugas, kelembagaan yang dibentuk selanjutnya adalah lembaga penunjang KLA.

Lembaga penunjang KLA merupakan lembaga non-struktural pemerintah maupun dibentuk masyarakat yang memiliki fungsi untuk menunjang pengembangan KLA. Guna mewujudkan pemenuhan dan perlindungan hak anak, maka lembaga penunjang KLA ini diberikan fasilitasi berupa:

1. dukungan kebijakan;
2. dukungan pendanaan;
3. pendampingan atau bimbingan teknis kelembagaan;
4. peningkatan pengetahuan dan kompetensi anggota;
5. pemenuhan sarana dan prasarana;
6. penghargaan; dan/atau
7. bentuk-bentuk fasilitasi lain yang mendukung pembentukan dan pengembangan lembaga penunjang KLA.

Adanya tindakan fasilitasi terhadap lembaga penunjang KLA ini tentu akan memberikan dampak beban keuangan negara dan daerah. *Keempat*, Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak juga akan memuat insentif dan penghargaan. Insentif merupakan pemberian dukungan pendanaan bagi stakeholder yang berperan dalam pengembangan KLA. Sedangkan, penghargaan merupakan apresiasi bagi pihak-pihak yang telah mencapai ukuran tertentu dalam upaya pengembangan KLA. Pemberian insentif dan penghargaan tersebut berfungsi untuk memicu terpenuhinya pengembangan KLA. Namun, pemberian insentif dan penghargaan juga akan berdampak kepada adanya beban keuangan negara dan daerah dalam memenuhinya.

Selain adanya beban keuangan negara dan daerah, dengan diaturnya Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak ini juga memberikan dampak sosial kepada keluarga, masyarakat, dan dunia usaha. Dampak tersebut yakni adanya pengaturan terkait peran keluarga, masyarakat, dunia usaha yang tentu mengikat kepada pihak-pihak tersebut.

### **BAB III**

#### **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Peraturan perundang-undangan sebagaimana hakekatnya isi dan substansi tidak boleh bertentangan dengan isi perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya. Berdasarkan asas peraturan perundang-undangan dapat diperinci hal-hal sebagai berikut:<sup>48</sup>

1. Perundang-undangan yang rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau mengenyampingkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi yang sebaliknya dapat.
2. Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah oleh atau dengan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
3. Ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh perundang-undangan yang lebih rendah.

Dalam proses Pembentukan Peraturan Daerah, terdapat beberapa asas yang menjadi landasan yuridis yang perlu diperhatikan, yakni:

1. Lex superior derogat lex inferiori dan lex superior lex inferiori; yang berarti hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan hukum yang lebih rendah.

---

<sup>48</sup> Amiroeddin Syarif, *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hal. 78.

2. Asas *lex specialis derogat lex generalis*; yang berarti bahwa hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum.
3. Asas *lex posteriori derogat lex priori*; yang artinya hukum yang baru mengesampingkan hukum yang lama.
4. Asas *delegata potestas non potest delegari*; yang berarti penerima delegasi tidak berwenang mendelegasikan lagi tanpa persetujuan pemberi delegasi.

Dalam Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak, substansi yang akan diatur memiliki relevansi dengan beberapa peraturan perundang-undangan. Menyangkut Penyelenggaraan Kota Layak Anak di Kota Makassar, beberapa peraturan perundangan menjadi acuan pengaturannya. Dalam Rancangan Peraturan Daerah ini, antara lain peraturan perundang-undangan tentang: (i) Dasar Hukum yang memberikan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah terkait; (ii) Dasar Hukum yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah terkait; dan (iii) Dasar Hukum yang memiliki relevansi dengan Penyelenggaraan Kota Layak Anak. Secara rinci beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Penyelenggaraan Kota Layak Anak ini, antara lain sebagaimana tersebut di bawah ini.

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

Pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam hal pembagian pemerintahan daerah, merupakan konsep baru yakni konsep otonomi daerah, sehingga pemerintahan daerah bisa dan mampu mengatur rumah tangganya sendiri dan dapat mengatur dan melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang diberikan kepada pemerintahan daerah. Dengan pemberian otonomi daerah, pemerintahan daerah mendapat kekuasaan dan wewenang yang penuh membentuk peraturan daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan

daerah sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, yang dapat memberi dampak terjadi perubahan pola hubungan pusat dan daerah yang selama ini berlaku sistem sentralisasi berubah menjadi desentralisasi.

Tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah ini adalah mendekatkan pemerintah daerah kepada masyarakat yang dilayaninya sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih kuat dan nyata. Desentralisasi dan otonomi daerah baru dikatakan berhasil apabila pelayanan pemerintah terhadap masyarakat menjadi lebih baik dan masyarakat menjadi lebih berperan aktif dan berdaya dalam meningkatkan kesejahteraannya.

#### **B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Diubah Beberapa Kali Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Pemda) keberadaan undang-undang ini merupakan upaya pemetaan urusan pemerintahan yang akan menjadi prioritas daerah dalam pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya.

Melalui pemetaan tersebut diharapkan terwujud sinergi antara kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang urusan pemerintahannya di desentralisasikan ke Daerah. Sinergi urusan pemerintahan akan melahirkan sinergi kelembagaan antara pemerintah pusat dan daerah. Sinergi urusan pemerintahan dan kelembagaan tersebut akan menciptakan sinergi dalam perencanaan pembangunan antara kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dengan Daerah untuk mencapai target nasional. UU Pemda memetakan urusan pemerintahan yang cukup luas. Tidak terkecuali dalam hal ini pembagian urusan pemerintahan bidang anak. yang mana UU Pemda dalam pengaturannya mengintegrasikannya menjadi urusan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.



Urusan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak dalam undang-undang ini di kategorikan sebagai urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Lebih lanjut dalam Lampiran UU Pemda telah merinci ragam urusan pemerintahan bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak menjadi: a) kualitas hidup perempuan; b) perlindungan perempuan; c) kualitas keluarga; d) sistem data gender dan anak; e) pemenuhan hak anak (PHA); f) perlindungan khusus anak. Adapun rincian yang menjadi kewenangan Kota terhadap urusan ini adalah:

a. Kualitas Hidup Perempuan

- 1) Pelembagaan PUG pada lembaga pemerintah tingkat Daerah kabupaten/kota.
- 2) Pemberdayaan perempuan bidang politik, hukum, sosial dan ekonomi pada organisasi kemasyarakatan tingkat Daerah kabupaten/kota.
- 3) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan pemberdayaan perempuan tingkat Daerah kabupaten/kota.

b. Perlindungan Perempuan

- 1) Pencegahan kekerasan terhadap perempuan yang melibatkan para pihak lingkup Daerah kabupaten/kota.
- 2) Penyediaan layanan bagi perempuan korban kekerasan yang memerlukan koordinasi tingkat Daerah kabupaten/kota.
- 3) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan perlindungan perempuan tingkat Daerah kabupaten/kota.

c. Kualitas Keluarga

- 1) Peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan kesetaraan gender (KG) dan hak anak tingkat Daerah kabupaten/kota.
- 2) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan KG dan hak anak yang wilayah kerjanya dalam Daerah kabupaten/kota.
- 3) Penyediaan layanan bagi keluarga dalam mewujudkan KG dan hak anak yang wilayah kerjanya dalam Daerah kabupaten/kota.

d. Sistem Data Gender dan Anak

Pengumpulan, pengolahan, analisis dan penyajian data gender dan anak dalam kelembagaan data ditingkat Daerah kabupaten/kota.

- e. Pemenuhan Hak Anak (PHA)
  - 1) Pelembagaan PHA pada lembaga pemerintah, non pemerintah, dan dunia usaha tingkat Daerah kabupaten/kota;
  - 2) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan peningkatan kualitas hidup anak tingkat Daerah kabupaten/kota.
- f. Perlindungan Khusus Anak yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota
  - 1) Pencegahan kekerasan terhadap anak yang melibatkan para pihak lingkup Daerah kabupaten/kota.
  - 2) Penyediaan layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus yang memerlukan koordinasi tingkat Daerah kabupaten/Kota;
  - 3) Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus tingkat Daerah kabupaten/kota.

Terhadap enam sub urusan pemerintah pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak merupakan komponen penting yang perlu menjadi perhatian pembentuk peraturan daerah pada saat akan melakukan perumusan norma dalam Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak. Lingkup urusan inipun dapat menjadi bidang yang dapat di atur lebih detail dengan mempertimbangan aspek kebutuhan, lokalitas dan kesesuaiannya dengan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya.

### **C. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak**

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak lahir untuk menyikapi fenomena kekerasan seksual terhadap anak yang karena perubahan UU sebelumnya belum mampu

menurunkan kasus kekerasan terhadap anak. Oleh karena itu, Negara perlu mengambil langkah-langkah yang optimal dan komprehensif dengan tidak hanya memberikan pemberatan sanksi pidana, juga menerapkan bentuk pencegahan (preventif) dengan memberikan tindakan berupa kebiri kimia, pemasangan alat pendeteksi elektronik, dan rehabilitasi bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak.

Anak adalah amanah sekaligus karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang senantiasa harus kita jaga karena dalam dirinya melekat harkat, martabat, dan hak-hak sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi. Hak asasi anak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang termuat dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Konvensi PBB tentang Hak-Hak Anak. Dari sisi kehidupan berbangsa dan bernegara, anak adalah masa depan bangsa dan generasi penerus cita-cita bangsa, sehingga setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, berpartisipasi serta berhak atas perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi serta hak sipil dan kebebasan.

Negara, pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, keluarga dan orang tua berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan menjamin terpenuhinya hak asasi anak sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya. Perlindungan terhadap anak yang dilakukan selama ini belum memberikan jaminan bagi anak untuk mendapatkan perlakuan dan kesempatan yang sesuai dengan kebutuhannya dalam berbagai bidang kehidupan, sehingga dalam melaksanakan upaya perlindungan terhadap hak anak oleh Pemerintah harus didasarkan pada prinsip hak asasi manusia yaitu penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan atas Hak Anak.

Sebagai implementasi dari ratifikasi tersebut, Pemerintah telah mengesahkan UU. No 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan anak, yang secara substantif telah mengatur beberapa hal antara lain persoalan anak yang sedang berhadapan dengan hukum, anak dari kelompok minoritas, anak dari korban eksploitasi ekonomi dan seksual, anak yang diperdagangkan, anak korban kerusuhan, anak yang menjadi pengungsi dan anak dalam situasi konflik bersenjata,

Perlindungan anak yang dilakukan berdasarkan prinsip nondiskriminasi, kepentingan terbaik bagi anak, penghargaan terhadap pendapat anak, hak untuk hidup, tumbuh dan berkembang. Dalam pelaksanaannya, undang-undang tersebut telah sejalan dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 terkait jaminan hak asasi manusia, yaitu anak sebagai manusia memiliki hak yang sama untuk tumbuh dan berkembang.

Walaupun instrumen hukum telah dimiliki, dalam perjalanannya UU. No 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak belum dapat berjalan secara efektif karena masih adanya tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan sektoral terkait dengan definisi anak dan perubahan paradigma anak dengan kebutuhan khusus atau penyandang disabilitas. Di sisi lain, maraknya kejahatan terhadap anak di masyarakat, salah satunya adalah kejahatan seksual, memerlukan peningkatan komitmen dari pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat serta semua pemangku kepentingan yang terkait dengan penyelenggaraan perlindungan anak.

Perubahan UU No. 23 Tahun 2002 mempertegas tentang perlunya pemberatan sanksi pidana dan denda bagi pelaku kejahatan terhadap anak, untuk memberikan efek jera, serta mendorong adanya langkah konkret untuk memulihkan kembali fisik, psikis dan sosial anak korban dan/atau anak pelaku kejahatan. Hal tersebut perlu dilakukan untuk mengantisipasi anak korban dan/atau anak pelaku kejahatan di kemudian hari tidak menjadi pelaku kejahatan yang sama.

Untuk mempertegas komitmen pemerintah daerah sebagaimana telah ditegaskan dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Anak terdapat sejumlah kewajiban dan tanggung jawab negara, pemerintah, dan pemerintah daerah yaitu pemerintah daerah berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati pemenuhan Hak Anak tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum, urutan kelahiran, dan kondisi fisik dan/atau mental.

Untuk menjamin pemenuhan hak anak dan melaksanakan kebijakan pemerintah daerah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk melaksanakan dan mendukung kebijakan nasional dalam penyelenggaraan perlindungan anak di daerah, yang mana kebijakan tersebut dapat diwujudkan melalui upaya daerah membangun kabupaten/kota layak anak. Ketentuan inilah yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan kabupaten/kota layak anak diselenggarakan di daerah. Selain penyelenggaraan kabupaten/kota layak anak, daerah juga diberikan kewajiban dan bertanggung jawab memberikan dukungan sarana, prasarana, dan ketersediaan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan perlindungan anak di daerah.

#### **D. Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak**

Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak merupakan bentuk pelaksanaan ketentuan Pasal 21 ayat (6) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak yang menyatakan bahwa diperlukan penetapan melalui Peraturan Presiden terkait Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak.

Terhadap penyelenggaraan Kota Layak Anak dalam Peraturan Presiden ini sebagaimana diatur dalam Pasal 8 yaitu:

- (1) Pemerintah daerah Kabupaten/Kota menyelenggarakan KLA.
- (2) Penyelenggaraan KLA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui pengintegrasian kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
- (3) penyelenggaraan KLA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah.
- (4) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus memuat Rencana Aksi Daerah KLA yang mengacu kepada kebijakan KLA.

Ketentuan tersebut yang menjadi dasar pembentukan dan dasar kewenangan dalam merumuskan Peraturan Daerah sebagai

dasar pelaksanaan Kota Layak Anak pada Kabupaten/Kota. Sehingga diperlukan harmonisasi kembali terhadap ketentuan peraturan kepala daerah dalam mengeluarkan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Kota Layak Anak, walaupun dalam hal ini masih dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum hadirnya Peraturan Daerah Kota Layak Anak yang didasari oleh Peraturan Presiden ini.

#### **E. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak**

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak (Permen PPPA No 11 Tahun 2011) dibentuk atas dasar bahwa urusan pemerintahan di bidang perlindungan anak berupa kebijakan, program, dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak agar anak dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, merupakan urusan wajib pemerintahan daerah kabupaten/kota. Serta untuk menjamin terpenuhinya hak anak diperlukan upaya yang sungguh-sungguh dari pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha melalui pengembangan KLA.

Kebijakan Pengembangan KLA memuat tentang: a) konsep KLA; b) hak anak; dan c) pendekatan pengembangan KLA. Pengembangan KLA mengacu pada Indikator KLA yang telah ditetapkan.<sup>103</sup> Kebijakan Pengembangan KLA diarahkan pada pemenuhan hak anak, meliputi: hak sipil dan kebebasan, lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif, kesehatan dasar dan kesejahteraan, pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya. dan perlindungan khusus.

Tahapan pengembangan KLA meliputi: a) persiapan; b) perencanaan; c) pelaksanaan; d) pemantauan; e) evaluasi; dan f) pelaporan. Dan untuk mengefektifkan pengembangan KLA, dibentuk

Gugus Tugas KLA yang keanggotaannya meliputi unsur-unsur lembaga terkait, perwakilan anak, dan dapat melibatkan dunia usaha dan masyarakat. Peraturan inipun turut mengatur terkait pembinaan, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan, penghargaan dan pendanaan.

**F. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak**

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten Layak Anak (Permen PPPA No 12 Tahun 2011) dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak.

Dalam Peraturan ini yang dimaksud dengan indikator adalah variabel yang membantu dalam mengukur dan memberikan nilai terhadap pemerintah daerah dalam mengupayakan terpenuhi hak anak untuk terwujudnya kabupaten/kota layak anak.

Indikator KLA dimaksudkan untuk menjadi acuan bagi: a) Pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang ditujukan untuk pemenuhan hak anak melalui perwujudan KLA; b) Tim Evaluasi KLA dalam melaksanakan evaluasi KLA lingkup nasional; dan c) Tim independen.

Oleh sebab itu Setiap kabupaten/kota dapat dikategorikan sebagai KLA apabila telah memenuhi hak anak yang diukur dengan Indikator KLA. Indikator KLA tersebut meliputi: a) penguatan kelembagaan; dan b) klaster hak anak. Penguatan kelembagaan meliputi:

a. adanya peraturan perundang-undangan dan kebijakan untuk pemenuhan hak anak;

- b. persentase anggaran untuk pemenuhan hak anak, termasuk anggaran untuk penguatan kelembagaan;
- c. jumlah peraturan perundang-undangan, kebijakan, program dan kegiatan yang mendapatkan masukan dari Forum Anak dan kelompok anak lainnya;
- d. tersedia sumber daya manusia (SDM) terlatih KHA dan mampu menerapkan hak anak ke dalam kebijakan, program dan kegiatan;
- e. tersedia data anak terpilah menurut jenis kelamin, umur, dan kecamatan;
- f. keterlibatan lembaga masyarakat dalam pemenuhan hak anak; dan
- g. keterlibatan dunia usaha dalam pemenuhan hak anak.

Sedangkan klaster Hak Anak meliputi:

- a. hak sipil dan kebebasan;
- b. lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif;
- c. kesehatan dasar dan kesejahteraan;
- d. pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya; dan
- e. perlindungan khusus.

#### **G. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 13 Tahun 2011 tentang Panduan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak**

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 13 Tahun 2011 tentang Panduan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak (Permen PPA No. 13 Tahun 2011) dibentuk untuk melaksanakan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak yang merupakan peraturan terbaru dari Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Nomor 2 Tahun 2009 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak.

Dalam Permen PPPA No. 13 Tahun 2011, panduan pengembangan kabupaten/kota layak anak memuat tahapan pengembangan KLA yang merupakan acuan bagi pemerintah kabupaten/kota untuk mewujudkan KLA, dengan melibatkan



perwakilan anak, lembaga legislatif, lembaga yudikatif, dunia usaha, tokoh agama/masyarakat/adat, dan masyarakat.

Tahapan pengembangan KLA meliputi, a) persiapan, terdiri dari peningkatan komitmen, pembentukan Gugus Tugas KLA Kabupaten/Kota dan pengumpulan data dasar; b) perencanaan, terdiri dari penyusunan RAD/Rancangan Aksi Daerah-KLA; c) pelaksanaan; dan d) pemantauan, evaluasi, dan pelaporan. Dalam setiap tahapannya, pandangan anak yang diperoleh melalui konsultasi anak wajib dipertimbangkan. Sedangkan peningkatan komitmen meliputi upaya memperoleh dukungan dari para pemangku kepentingan dalam pengembangan KLA.

Pembentukan Gugus Tugas KLA keanggotaannya meliputi perangkat daerah kabupaten/kota, perwakilan anak, lembaga legislatif, lembaga yudikatif, dunia usaha, tokoh agama/masyarakat/adat, dan masyarakat, yang ditetapkan dalam Keputusan Bupati/Walikota.

Masyarakat dan dunia usaha dapat berperan seluas-luasnya dalam pengembangan KLA dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian, pendanaan pelaksanaan pengembangan KLA dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota, yang dapat memperoleh bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Provinsi.

#### **H. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 14 Tahun 2011 tentang Panduan Evaluasi Kabupaten/Kota Layak Anak**

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 14 Tahun 2011 tentang Panduan Evaluasi Kabupaten/Kota Layak Anak (Permen PPPA No. 14 Tahun 2011) juga merupakan peraturan lebih lanjut yang melaksanakan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak yang mencabut Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Penilaian Kabupaten/Kota Layak Anak.

Dalam Permen ini, yang dimaksud dengan evaluasi adalah kegiatan untuk mengetahui apakah upaya yang dilakukan pemerintahan kabupaten/kota untuk mewujudkan kabupaten/kota layak anak sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan. Panduan Evaluasi KLA merupakan acuan bagi Tim Evaluasi KLA, Gugus Tugas, dan tim independen untuk melaksanakan evaluasi pengembangan KLA.

Evaluasi KLA dilakukan untuk meningkatkan kinerja daerah dengan cara mengetahui dan memperoleh informasi mengenai upaya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam mengembangkan KLA, yang meliputi upaya Pemerintah Kabupaten/Kota dalam mengembangkan KLA sesuai dengan indikator KLA yang telah ditetapkan. Evaluasi KLA dilakukan dengan memberikan penilaian terhadap capaian seluruh indikator KLA dan inovasi dalam upaya pemenuhan hak anak, serta dilaksanakan sesuai dengan kode etik yang telah ditetapkan.

Tim Evaluasi KLA adalah tim di lingkup nasional yang diserahkan kepada Kementerian, yang kemudian hasil evaluasi KLA oleh Menteri PPPA disampaikan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota. Hasil evaluasi oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dapat dijadikan pertimbangan dalam meningkatkan kinerja untuk pemenuhan hak anak.

## **BAB IV**

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

#### **A. Filosofis**

Peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima apabila dikaji secara filosofis, yaitu cita-cita kebenaran, keadilan, dan kesusilaan. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Falsafah hidup suatu bangsa berisi mengenai nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Falsafah hidup merupakan suatu landasan untuk membentuk hukum. Sehingga, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah harus mencerminkan nilai dan moral yang tumbuh di masyarakat bersangkutan. Semua nilai yang berkembang di Indonesia merupakan cermin dari Pancasila, karena Pancasila merupakan cermin dari pandangan hidup, cita-cita bangsa, dan jalan kehidupan bangsa.

*United Nations Children's Fund* mencatat bahwa anak-anak Indonesia adalah aset bangsa yang paling berharga, merekalah penentu masa depan. Pilihan kebijakan dan investasi untuk anak yang diambil pada hari ini akan berdampak besar terhadap masa depan Indonesia. Melalui keputusan yang tepat, Indonesia akan terus berjalan menuju masyarakat adil dan makmur, dengan tingkat kesejahteraan yang merata. Namun fakta menyebutkan bahwa sepertiga populasi Indonesia terdiri dari anak-anak; total, terdapat sekitar 80 juta anak di Indonesia, populasi anak terbesar keempat di dunia. Indonesia yang mereka huni adalah negara kepulauan dengan lebih dari 17.000 pulau, luas wilayah sebesar lebih dari 1,9 juta kilometer persegi, dan ditinggali oleh lebih dari 1.300 kelompok etnis. Sebagian anak tinggal di kota-kota besar seperti Jakarta, kemiskinan

urban dan polusi adalah tantangan yang mereka hadapi. Sementara itu, bagi anak di perdesaan terpencil, akses kepada layanan dasar menjadi kenyataan sehari-hari.<sup>49</sup>

Statusnya sebagai generasi penerus, anak akan memberikan corak dan warna pada kehidupan bangsa di masa mendatang, dan karenanya kualitas bangsa akan sangat bergantung dan ditentukan oleh kualitas anak pada masa sekarang. Untuk dapat menjalankan fungsinya anak perlu dijaga, dibina, dan ditingkatkan kualitas hidupnya sehingga dapat tumbuh dan berkembang optimal sesuai usianya untuk menjadi generasi berkualitas yang memiliki potensi membangun bangsa<sup>50</sup>. Oleh karena itu, hukum harus hadir untuk menjawab tantangan dan permasalahan di atas. Bahwa untuk mewujudkan perlindungan dan kesejahteraan anak diperlukan dukungan kelembagaan dan peraturan perundang-undangan yang dapat menjamin pelaksanaannya optimal dan efektif.

## **B. Yuridis**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Dalam sebuah negara hukum pada dasarnya setiap tindakan pemerintah harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Suatu tindakan pemerintahan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan adalah berakibat batal demi hukum.

Adapun persyaratan yuridis dalam pembentukan peraturan daerah harus mencakup beberapa hal, antara lain sebagai berikut:

1. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau

---

<sup>49</sup> United Nations Children's Fund, *Situasi Anak di Indonesia – Tren, Peluang, dan Tantangan Dalam Memenuhi Hak-Hak Anak*, UNICEF Indonesia, Jakarta, 2020, hlm.2.

<sup>50</sup> Booklet, *Indeks Komposit Kesejahteraan Anak*, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Jakarta, 2016, hlm. 1.

badan yang mempunyai kewenangan untuk itu dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*);

2. Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur, artinya ketidaksesuaian bentuk/jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud;
3. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan, artinya pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan;
4. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, artinya sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hierarkis, artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

Berdasarkan fakta yuridis bahwa Wali Kota Makassar pada Tahun 2017 telah menetapkan Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kota Layak Anak sebagai wujud pelaksanaan komitmen tersebut. Selain itu, pada Tahun 2021 Pemerintah Daerah Kota Makassar juga telah menetapkan Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 11 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Daerah Kota Layak Anak.

Terhadap regulasi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Makassar terkait Kota Layak Anak perlu dilakukan pencermatan dan harmonisasi kembali terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya atau ketentuan yang menjadi dasar kewenangannya.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak memberikan penegasan terhadap kedudukan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak yang dilakukan

melalui pengintegrasian kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak oleh Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (3) bahwa penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak diatur dalam Peraturan Daerah. Pasal 8 ayat (4) juga menegaskan bahwa Peraturan Daerah harus memuat Rencana Aksi Daerah KLA yang mengacu pada kebijakan KLA.

Adapun aspek yuridis beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Kota Layak Anak adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Diubah Beberapali Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
3. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.
4. Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak.
5. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak.
6. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak.
7. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 13 Tahun 2011 tentang Panduan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak.
8. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 14 Tahun 2011 tentang Panduan Evaluasi Kabupaten/Kota Layak Anak.

### **C. Sosiologis**

Setiap norma hukum yang dituangkan dalam berbagai peraturan harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, gagasan normatif yang dituangkan dalam Peraturan Daerah (Perda) harus benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam Perda tersebut kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Secara aktual bahwa meskipun telah dinobatkan sebagai kota layak anak serta adanya regulasi yang mengatur tentang pemenuhan hak anak, tidak dapat dipungkiri bahwa masih terdapat banyak masalah yang terjadi pada anak-anak di kota Makassar. Besarnya angka kekerasan yang terjadi pada anak di kota Makassar merupakan salah satu permasalahan yang urgent dalam pemenuhan hak dan perlindungan anak. Kekerasan yang terjadi pada anak memberikan dampak negatif secara fisik dan psikis berupa trauma atau gangguan secara mental yang sangat berdampak pada pertumbuhan dan perkembangan anak.

Kasus pelanggaran hak-hak anak yang terjadi di kota Makassar dapat dikatakan masih cukup besar. Pemerintah Kota Makassar sampai pada pertengahan Tahun 2022 mencatat ada 197 kasus kekerasan yang terjadi. Kekerasan sebagaimana dimaksud diantaranya yaitu terdapat 34 persen yang mengalami kekerasan fisik, selebihnya terdapat kekerasan seksual, penelantaran dan menjadi bagian dari perdagangan orang.

Adapun permasalahan lainnya terkait perlindungan anak di Kota Makassar yaitu:

1. Pandemi covid berdampak pada isu kekerasan, eksploitasi anak, kesehatan mental anak dan penelantaran pada anak.
2. Persentase anak yang membutuhkan perlindungan khusus dan memperoleh layanan dari UPT PPA.
3. Persentase kasus anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) yang diselesaikan dengan pendekatan restoratif justice.

4. Mekanisme penanggulangan bencana yang memperhatikan kepentingan terbaik bagi anak.
5. Persentase anak yang di bebaskan dari pekerjaan terburuk bagi anak.
6. Adanya pandangan orang dewasa yang menganggap anak sebagai mahluk tak berdaya.
7. Masih banyaknya orang dewasa yang tidak mengetahui hak anak.
8. Makin maraknya kasus eksploitasi yang melibatkan anak-anak. (rental anak, kurir narkoba, pedagang asongan, anak yang dilacurkan, dan lain-lain).
9. Masih tingginya angka kekerasan terhadap anak.
10. Masih terbatasnya sumber daya manusia yang dimiliki baik secara kuantitatif maupun kualitatif dalam hal pendampingan terhadap anak.

Permasalahan lainnya terkait tumbuh kembang anak di Kota Makassar, meliputi:

1. Terbatasnya ketersediaan fasilitas informasi bagi anak.
2. Ketersediaan lembaga konsultasi bagi orang tua dan anak dalam pengasuhan anak.
3. Ketersediaan dan fasilitas kegiatan kreatif, rekreatif dan ketersediaan taman bermain anak yang ramah anak di luar sekolah yang dapat diakses oleh semua anak .
4. Masih ada anak yang belum memiliki Kartu Anak Makassar (KAM).
5. Belum semua Puskesmas di Kota Makassar termasuk kategori Puskesmas Ramah Anak.
6. Belum semua sekolah di Kota Makassar termasuk kategori Sekolah Ramah Anak.
7. Masih tingginya angka usia pernikahan anak.
8. Masih tingginya angka drop-out sekolah.

Permasalahan terkait partisipasi masyarakat dalam perlindungan anak, meliputi:

1. Masih belum meratanya pemahaman dan partisipasi masyarakat dalam perlindungan anak.



2. perhatian dan partisipasi dunia usaha/dunia industri (DUDI) di Kota Makassar belum optimal.

Terhadap pentingnya Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak untuk Kota Makassar secara sosiologis didasari bahwa anak merupakan amanah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang memiliki hak didalam dirinya melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya dan merupakan generasi penerus cita-cita perjuangan bangsa yang perlu mendapatkan kesempatan seluas-luasnya untuk terpenuhi haknya secara wajar, serta setiap anak berhak atas keberlangsungan hidup, tumbuh, berkembang dan mendapatkan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, dan bahwa pengembangan Kota Layak Anak di Kota Makassar diperlukan sebagai upaya bersama antara Pemerintah Daerah, orang tua, keluarga, masyarakat, dan dunia usaha untuk menjamin pemenuhan hak dasar anak. Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan di bidang penyelenggaraan pemenuhan hak dan perlindungan anak, sehingga perlu untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak di Kota Makassar.

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP**  
**MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

**A. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Terhadap jangkauan naskah akademik adalah semua yang menjadi ruang lingkup pengaturan norma yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak sehingga diharapkan dapat menjawab segala tantangan yang ada pada saat ini dan yang akan muncul dimasa depan sesuai visi dan misi Kota Makassar.

Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak bertujuan untuk perlindungan dan pemenuhan hak-hak anak yang berdasarkan anak merupakan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang didirinya melekat hak, harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya, serta merupakan generasi penerus bangsa. Penyelenggaraan Kota Layak Anak memerlukan peningkatan melalui upaya dan komitmen bersama pemerintahan daerah, masyarakat, orang tua, keluarga, dan dunia usaha. Selain itu, amanah dari peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait Kota Layak Anak memerlukan tindak lanjut pengaturan berbasis muatan lokal dan kondisi di daerah.

Sebelumnya, di Kota Makassar telah memiliki peraturan yang mengatur terkait Kota Layak Anak, yakni Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kota Layak Anak. Meski demikian, penyelenggaraan Kota Layak Anak di Kota Makassar memerlukan peningkatan, sehingga peraturan yang terkait juga harus disesuaikan guna menunjang pelaksanaan dan tujuan pemenuhan hak-hak anak. Sehingga, saat ini dilakukan kajian untuk penyusunan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak.

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

Berdasarkan sistematika dan materi muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak meliputi :

### 1. Judul

Judul Peraturan Daerah yang disusun ini adalah “Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak”.

### 2. Pendahuluan/Konsideran

Peraturan Daerah merupakan produk hukum daerah sekaligus merupakan produk kebijakan daerah di bidang tertentu. Peraturan Daerah merupakan instrumen yuridis dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, disamping sebagai instrumen pelaksana dari kebijakan yang lebih tinggi.

Dalam lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa konsideran yang diawali dengan kata “Menimbang” memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan Peraturan Daerah. Pokok-pokok pikiran tersebut memuat unsur filosofis, yuridis, dan sosiologis yang menjadi latar belakang pembuatannya.

Konsideran juga memuat adanya dasar hukum yang terkait peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan suatu peraturan dengan tujuan untuk menunjukkan :

- a. Kewenangan institusi pembuat peraturan;
- b. Ketentuan yang berhubungan dengan peraturan yang dibuat, baik yang masih akan berlaku maupun yang akan dicabut pemberlakuannya, baik sebagian atau seluruhnya, oleh peraturan baru yang dibuat.

Selain itu, Konsideran juga memuat kata “Memutuskan dan “Menetapkan” yang bertujuan untuk menyatakan :

- a. Persetujuan yang telah diberikan oleh institusi pembuat peraturan.
- b. Keabsahan Peraturan berdasarkan kewenangan institusi dan tingkat/level dari peraturan tersebut berdasarkan hirarki yang ada.

### 3. Batang Tubuh/Isi Peraturan

Berdasarkan Batang Tubuh/Isi Peraturan yang kemudian dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) bagian yaitu Ketentuan Umum, Materi Pokok yang Diatur serta Ketentuan Penutup.

Ketentuan Umum memuat kebijakan dasar terkait Penyelenggaraan Kota Layak Anak. Materi Pokok Peraturan Daerah tidak boleh memuat hal-hal yang melanggar hak asasi manusia, hal-hal yang menimbulkan stigma dan diskriminasi serta hal-hal yang tidak dapat diaplikasikan.

### 4. Penutup

Terhadap Penutup dalam rumusan Peraturan Daerah memuat :

- a. Perumusan perintah pengundangan dan pemuatan dalam Lembaran Daerah dan Tambahan Lembaran Daerah;
- b. Penandatanganan; dan
- c. Penetapan.

## **C. Materi Pokok Rancangan Peraturan Daerah**

### 1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum memuat batasan pengertian dan definisi dari istilah-istilah yang terdapat dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak, yaitu:

1. Daerah.
2. Pemerintahan Daerah.
3. Pemerintah Daerah.
4. Walikota.
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
6. Perangkat Daerah.
7. Kota Layak Anak.
8. Rencana Aksi Daerah KLA.
9. Indikator KLA.
10. Anak.
11. Hak Anak.
12. Informasi Layak Anak.
13. Pengembangan Anak Usia Dini Holistik dan Integratif.
14. Orang Tua.

15. Wali.
16. Keluarga.
17. Masyarakat.
18. Dunia Usaha.
19. Sekolah Ramah Anak.
20. Fasilitas Pelayanan Kesehatan Ramah Anak.
21. Ruang Bermain Ramah Anak.
22. Gugus Tugas KLA.
23. Forum Anak.

## 2. Ketentuan Materi Pengaturan

Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai:

- a. Hak dan Kewajiban Anak;
- b. Pemenuhan Indikator Kota Layak Anak;
- c. Tahapan Kota Layak Anak;
- d. Kelembagaan Kota Layak Anak;
- e. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah, Pemerintah Kecamatan dan Pemerintah Kelurahan;
- f. Kewajiban dan Tanggung Jawab Orang Tua;
- g. Peran Serta Masyarakat;
- h. Peran Serta Dunia Usaha dan Media Massa;
- i. Penghargaan;
- j. Pendanaan;
- k. Ketentuan Peralihan; dan
- l. Ketentuan Penutup.

## 3. Ketentuan Penutup

Ketentuan Penutup dalam Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak ini meliputi :

- a. Nama singkat Peraturan Daerah; dan
- b. Saat mulai berlakunya Peraturan Daerah tersebut.

#### 4. Rancangan Penjelasan

Suatu peraturan pada hakekatnya disertai penjelasan atau *memorie van toelichting*. Penjelasan lazimnya terdiri dari atas 2 (dua) bagian yaitu penjelasan bersifat umum yang disebut penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal yang disebut penjelasan pasal demi pasal.

Fungsi dari penjelasan adalah menjelaskan segala sesuatu yang dianggap masih memerlukan penjelasan, ketentuan yang sudah jelas tidak perlu dijelaskan lagi. Penjelasan yang semacam ini berupa lampiran yang isinya uraian atau penegasan dari beberapa hal yang diatur dalam pasal-pasal dibatang tubuh sehingga maknanya tidak bisa dan orang dapat dengan mudah memahaminya.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaran Kota Layak Anak di Kota Makassar sangatlah penting untuk dibentuk dan ditetapkan. Hadirnya Perda Kkota Layak Anak tersebut menjadi wadah perumusan strategi dan perencanaan pembangunan daerah secara menyeluruh dan berkelanjutan sesuai dengan indikator Kota Layak Anak. Selain itu Peraturan Daerah tentang Penyelenggaran Kota Layak Anak ini menjadi dasar bagi Wali Kota dan Perangkat Daerah dalam menentukan dan melaksanakan kebijakan yang berkaitan dengan hak anak.
2. landasan filosofis perlunya Peraturan Daerah tentang Penyelenggaran Kota Layak Anak ini yaitu negara (pemerintah daerah) harus memberikan perlindungan, menjamin kesejahteraan, sekaligus menjamin adanya pendidikan untuk mencerdaskan anak. Anak merupakan aset yang sangat besar sebagai potensi sumber daya manusia (*human resources*) yang tidak ternilai harganya, sebagai generasi muda yang akan menerima estafet pembangunan bangsa dan negara, baik dalam skala regional maupun internasional. Pemerintah Daerah harus menjamin keberadaan anak-anak Indonesia dalam kebutuhan sosial, mental, maupun kebutuhan pertumbuhan atau perkembangan fisik anak.
3. Secara sosiologis banyaknya kasus kekerasan anak (bahkan kekerasan seksual), kondisi belumnya semua elemen memahami pentingnya Kota Layak Anak, kesadaran dan peran serta masyarakat dalam penanganan korban terhadap perempuan dan anak masih rendah, serta belum optimalnya partisipasi dan dukungan dari masyarakat utamanya para pengusaha melalui dukungan dana dan fasilitas lainnya dalam rangka mewujudkan Kota Layak Anak menjadi fakta sekaligus penguat bahwa Peraturan Daerah tentang Penyelenggaran Kota Layak Anak ini

sangat dibutuhkan untuk meminimalisir hingga memutus mata rantai persoalan berkaitan dengan anak.

4. Secara Yuridis bshwa berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak memberikan penegasan terhadap kedudukan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak yang dilakukan melalui pengintegrasian kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak oleh Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (3) bahwa penyelenggaraan Kabupaten/Kota Layak Anak diatur dalam Peraturan Daerah. Pasal 8 ayat (4) juga menegaskan bahwa Peraturan Daerah harus memuat Rencana Aksi Daerah KLA yang mengacu pada kebijakan KLA.

## **B. Rekomendasi**

Terkait dengan kesimpulan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaran Kota Layak Anak, direkomdesaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Kajian akademik ini dapat ditindaklanjuti dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaran Kota Layak Anak.
2. Untuk dapat lebih mengetahui respon dan menaikkan tingkat penerimaan terhadap Rancangan Peraturan Daerah oleh pihak-pihak terkait maupun masyarakat luas, disarankan untuk mensosialisasikan atau uji publik terhadap Rancangan Peraturan Daerah ini dalam suatu forum ilmiah.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku/Jurnal

- Amiroeddin Syarif, 1997, *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Anthon Raharusun, 2014, *Disentralisasi Asimetrik dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh, dan Papua dalam Periode 1950-2012)*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Arif Gosita, 1989, *Masalah Perlindungan Anak*, Akademika Pressindo, Jakarta.
- Bagir Manan, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta.
- , 1994, *Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Doktor dalam Hukum Tata Negara, Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990. Dibukukan dengan judul "*Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Booklet, 2016, *Indeks Komposit Kesejahteraan Anak*, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Jakarta.
- Eko Riyadi, 2012, *Vulnerable Groups: Kajian&Mekanisme Perlindungannya*, PUSHAM UII, Yogyakarta.
- Eko Riyadi, 2012, *Vulnerable Groups: Kajian&Mekanisme Perlindungannya*, PUSHAM UII, Yogyakarta.
- Hamid Patilima, Kabupaten Kota Layak Anak, *Jurnal Kriminologi Indonesia*, Volume 13, Nomor 1, Mei 2017.
- Herlien Budiono, 2006, *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia, Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- J.J.H. Bruggink, 2011, *Refleksi tentang Hukum*, Pengertian-Pengertian Dasar dalam Teori Hukum, Alih Bahasa : B. Arief Sidharta, cet. Ketiga, Citra Aditya Bakti.
- Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

- Jonathan Todres, "The Challenge of Creating "A World Fit for Children", *Human Rights Brief*, Vol.10, Iss.1, Art. 5, Tahun 2002.
- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Almuni, Bandung.
- Mahadi, 1989, *Falsafah Hukum Suatu Pengantar*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Marwan Mas, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum, Cet. I edisi ketiga*, Ghalia Indonesia.
- Mardi Candra, 2018, *Aspek Perlindungan Anak Indonesia*, Kencana, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung.
- Rencana Strategis (Renstra) Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Tahun 2021-2026, Pemerintah Kota Makassar.
- Soetiksno, 2000, *Filsafat Hukum (Bagian I)*, Pradnya Paramita, 2002, H.2. Periksa pendapat G.W. Paton dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti.
- Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.
- Supriyadi W. Eddyono, 2007, *Pengantar Konvensi Hak Anak*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta.
- Sylvianti Anggaraini dkk, 2020, *Profil Anak Indonesia 2020*, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia, Jakarta.
- UNICEF, 2009, *The State of the World's Children*, UNICEF.
- United Nations Children's Fund, 2020, *Situasi Anak di Indonesia – Tren, Peluang, dan Tantangan Dalam Memenuhi Hak-Hak Anak*, UNICEF Indonesia, Jakarta.
- Wagiati Soetojo, 2006, *Hukum Pidana Anak*, Refika Aditama, Bandung.

Zendy Wulan Ayu Widhi Prameswari, Ratifikasi Konvensi Hak-Hak Anak dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, *Jurnal Yuridika*, Volume 32, No, 1 Januari, 2017.

### **Website**

*sulsel.bps.go.id*

Makassarkota.bps.go.id

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Inonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tmbahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);

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) beberapa kali 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, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);

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 beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014

Nomor 297, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5606);

Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2021 tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 96);

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 tentang Kebijakan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 168);

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 169);

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 13 Tahun 2011 tentang Panduan Pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170);

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 14 Tahun 2011 tentang Panduan Evaluasi Kabupaten/Kota Layak Anak (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 171);



**PENYUSUNAN DRAFT NASKAH AKADEMIK RANCANGAN  
PERATURAN DAERAH KOTA MAKASSAR  
TENTANG PENYEDIAAN, PENYERAHAN DAN PENGELOLAAN  
PRASARANA, SARANA DAN UTILITAS UMUM PERUMAHAN DAN  
PEMUKIMAN**

**BEKERJA SAMA DENGAN  
PT LEGAL BERSAMA INDONESIA**

**TIM KONSULTAN**

IMRAN EKA SAPUTRA, S.H., M.H.

ALI RAHMAN., S.H., M.H.

ALQADRI NUR, S.H., M.H.

RAHMAT INDRA SAKTI, S.H.

**PEMERINTAH KOTA MAKASSAR**

**2022**

## DAFTAR ISI

|   | Halaman |
|---|---------|
| SAMPUL .....  | 1       |
| DAFTAR ISI .....  | 2       |
| BAB I PENDAHULUAN .....   | 3       |
| BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS .....  | 10      |
| BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-<br>UNDANGAN TERKAIT .....                | 58      |
| BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS .....                                     | 85      |
| BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG<br>LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH ..... | 93      |
| BAB VI PENUTUP .....  | 99      |
| DAFTAR PUSTAKA .....  | 102     |

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare staat*), sebagaimana yang diidealkan dan dicita-citakan oleh *the founding fathers*, memiliki tujuan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut, yang kemudian diselaraskan berdasarkan Alinea ke-4 (empat) Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang pada hakekatnya menyatakan bahwa "*untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum*".

Sebagai negara kesejahteraan, dengan ditopang dengan supremasi hukum sebagaimana Indonesia yang juga merupakan negara hukum yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yaitu negara Indonesia adalah negara hukum, dimana negara hadir untuk menjamin hak setiap orang dalam mendapatkan keadilan. Berdasarkan Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa *Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*. Kosekuensi dari ketentuan tersebut adalah bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia, dan mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif.

Hak bertempat tinggal merupakan hak asasi manusia. Sebagai hak asasi manusia maka memberikan tanggung jawab kepada negara setidaknya dalam 3 (tiga) hal yaitu menghormati, melindungi dan memenuhinya. Selanjutnya sebagai bentuk pelaksanaan tanggung jawab tersebut maka Pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No 1 Tahun 2011 tentang

Perumahan dan Kawasan Permukiman. Terkait dengan hak bertempat tinggal, 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 perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia.

Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana, sarana dan utilitas. Sedangkan permukiman yaitu bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan Perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, dan utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan. Sedangkan 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 kehidupan dan penghidupan.

Berdasarkan pemahaman tersebut serta terhadap realitas dari pertumbuhan penduduk dan perkembangan pembangunan di berbagai sektor yang terjadi di Kota Makassar, telah menimbulkan banyaknya perumahan dan permukiman yang berdiri sebagai upaya memenuhi kebutuhan tempat tinggal masyarakat. Pertumbuhan Permukiman yang sangat pesat mengakibatkan munculnya permasalahan tata ruang Perumahan dan Permukiman sehingga perlu ditata. penataan Permukiman sebagaimana dimaksud berguna untuk pemenuhan kebutuhan hunian dan lingkungan hunian yang layak huni dan upaya penataan ruang, Perumahan, dan Permukiman, sekaligus dalam rangka melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.

Sebagaimana konsekuensi terhadap pelaksanaan undang-undang tersebut, Pemerintah Daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana salah satu urusan Pemerintahan Konkuren yang



bersifat wajib dan berkaitan dengan pelayanan dasar adalah berkaitan dengan urusan perumahan rakyat dan kawasan permukiman, yang meliputi sub urusan yaitu:

1. Perumahan;
2. Kawasan permukiman;
3. Perumahan dan kawasan permukiman kumuh;
4. Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum (PSU); dan
5. Sertifikasi, kualifikasi, klasifikasi, dan registrasi bidang perumahan dan kawasan permukiman.

Dalam rangka penyelenggaraan kewenangan daerah di bidang perumahan rakyat dan kawasan permukiman tersebut dan sekaligus menjadi atas permasalahan di daerah (*local problem solving*) terkait di bidang Perumahan dan kawasan permukiman, dipandang perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Kota Makassar pada dasarnya telah memiliki peraturan daerah yang mengatur mengenai perumahan dan kawasan permukiman sebagai payung hukum yaitu Peraturan Daerah Kota Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyediaan dan Penyerahan Prasarana, Sarana, Utilitas pada Kawasan Industri, Perdagangan, Perumahan dan Permukiman. Peraturan Daerah tersebut pada ketentuan Undang-Undang yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman yang telah dicabut dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Selain itu, terhadap Undang-Undang Pemerintahan Daerah pada Peraturan Daerah tersebut, masih mengacu pada Undang-Undang lama yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah dicabut dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan hal tersebut, dengan adanya perkembangan regulasi sebagaimana dimaksud di atas, praktis Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyediaan dan Penyerahan Prasarana, Sarana, Utilitas pada Kawasan Industri, Perdagangan, Perumahan dan Permukiman sudah tidak relevan lagi

untuk dilaksanakan sebagai landasan hukum penyelenggaraan terkait perumahan dan kawasan permukiman di Kota Makassar, mengingat substansi atau materi muatan yang diatur sudah tidak sesuai dengan peraturan di atasnya serta sudah tidak mampu mengakomodir kebutuhan Pemerintahan Daerah dan masyarakat Kota Makassar pada umumnya.

Selanjutnya guna terwujudnya produk hukum daerah dalam rangka menjabarkan ketentuan dalam UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman maka dipandang perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Penyediaan, Penyerahan dan Pengelolaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman guna memberikan landasan hukum dalam pelaksanaan perumahan dan kawasan permukiman di Kota Makassar.

Disamping itu, untuk menjamin bahwa peraturan daerah tentang Penyediaan, Penyerahan dan Pengelolaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, tidak bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Peraturan Daerah dan untuk menjamin bahwa peraturan daerah memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, maka disusunlah Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyediaan, Penyerahan dan Pengelolaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman Kota Makassar.

## **B. Identifikasi Masalah**

Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyediaan, Penyerahan dan Pengelolaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman yang diharapkan akan menghasilkan sebuah peraturan pelaksanaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman di Kota Makassar yang dapat

dilaksanakan secara terintegrasi, komprehensif, transparan, partisipatif dan akuntabel.

Berdasarkan uraian latar belakang sebagaimana dijelaskan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar memiliki kelayakan secara akademik?
2. Apakah yang menjadi pokok-pokok pikiran yang harus ada di dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyediaan, Penyerahan dan Pengelolaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman yang komprehensif dan dapat dipertanggung jawabkan secara filosofis, yuridis serta sosiologis yang secara hakekatnya dapat diberlakukan secara efektif dan efisien serta searah dengan keinginan masyarakat Kota Makassar?

### **C. Tujuan, Manfaat dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Sebagaimana dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji kelayakan secara akademik atas Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyediaan, Penyerahan dan Pengelolaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman.
2. Untuk mengetahui pokok-pokok pikiran yang harus ada di dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyediaan, Penyerahan dan Pengelolaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman yang komprehensif dan dapat dipertanggung jawabkan secara filosofis, yuridis serta sosiologis yang secara hakekatnya dapat diberlakukan secara efektif dan efisien serta searah dengan keinginan masyarakat Kota Makassar.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, yuridis serta sosiologis Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyediaan, Penyerahan dan Pengelolaan

Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman.

Manfaat dari kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyediaan, Penyerahan dan Pengelolaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, yang akan dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama dengan Pemerintah Kota Makassar berdasarkan prioritas Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Sedangkan kegunaan dari kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyediaan, Penyerahan dan Pengelolaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan dan Pemukiman adalah sebagai dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah terkait.

#### **D. Metode Pendekatan**

Penyusunan Naskah Akademik ini merupakan suatu kegiatan penelitian, sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasis metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya.

Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan berpengaruh terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyediaan, Penyerahan dan Pengelolaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman. Kajian pustaka dimaksudkan untuk

mengkaji dan menguji rencana materi muatan Rancangan Peraturan Daerah baik dari aspek filosofinya, aspek sosiologinya, aspek yuridisnya, maupun aspek efektivitasnya.

Untuk lebih mempertajam kajian dan menyempurnakan konsep rancangan peraturan daerah tersebut, maka ditelusuri dan dikaji pula literatur-literatur, hasil penelitian, internet, berita media elektronik, dan lain-lain sumber data terkait. Kajian lapangan juga dilakukan sebagai bahan untuk lebih melengkapi hasil kajian pustaka. Dalam melakukan kajian lapangan, dilakukan dengan metode survey. Dalam survey tersebut dilakukan wawancara dan diskusi-diskusi dengan *stakeholder* terkait, guna menemukan pokok permasalahan dan mendapatkan masukan-masukan dari berbagai pihak serta untuk menemukan solusi atas permasalahan yang ditemukan.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

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

##### **1. Aset Negara**

Negara dengan unsur yang dimilikinya berupa kekayaan dipermukaan bumi yaitu tanah, air dan ruang angkasa. Hakekatnya Negara memiliki kekayaan atau asset. Negara memegang hak dan tanggungjawab mengatur secara mutlak atas semua sumber daya alam baik permukaan dan di bawah permukaan bumi, air atau laut dan ruang angkasa. Istilah aset merupakan serapan dari bahasa asing yang pada dasarnya merupakan konsep ekonomi karena istilah ini merujuk pada sesuatu yang memiliki nilai ekonomi. Belakangan selain sebagai konsep ekonomi, aset juga digunakan sebagai konsep akuntansi.

Merujuk pada pengertian *The International Accounting Standards Board (IASB)* atau *The Financial Accounting Standard Board (FASB)*, mereka menyebut Aset sebagai “*a resource controlled by the enterprise as a result of past events and from which future economic benefits are expected to flow to the enterprise. Atau “in probable economic benefits obtained or controlled by particular entity as a result of past transaction or events. Atau “a present right, or other access to an existing economic resource with the ability to generate economic benefits to entity.*

Pengertian aset secara umum menurut Siregar adalah barang atau sesuatu barang yang mempunyai nilai ekonomi, nilai komersial atau nilai tukar yang dimiliki oleh badan usaha, instansi atau individu.<sup>1</sup> Menurut Hanafi pengertian aktiva adalah sumber daya yang dikuasai oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan darinya manfaat ekonomi di masa depan diharapkan akan diraih oleh pemerintah.<sup>2</sup> Berdasarkan kedua pengertian diatas

---

<sup>1</sup> Siregar Doli, D, *Managemen Aset*, Setyatama Graha Tara, Jakarta, 2004, hal. 178.

<sup>2</sup> Hanafi, *Analisis Laporan Keuangan*, Edisi Revisi, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hal. 24.

penulis mengambil kesimpulan bahwa aktiva adalah bentuk dari penanaman modal, bentuk-bentuknya dapat berupa harta kekayaan, dan diharapkan mampu memberikan kontribusi baik secara langsung maupun tidak langsung di masa yang akan datang.

Berdasarkan karakteristik aset negara sendiri adalah sebagai berikut:<sup>3</sup>

1. Aset diakui dalam neraca, kalau besar kemungkinan manfaat ekonominya di masa depan diperoleh perusahaan dan aset tersebut mempunyai nilai atau biaya yang dapat diukur dengan andal.
2. Aset tidak diakui dalam neraca, kalau pengeluaran telah terjadi dan manfaat ekonominya dipandang tidak mungkin mengalir setelah periode akuntansi berjalan. Sebagai alternatif transaksi semacam ini menimbulkan pengakuan beban dalam laporan laba rugi.

Aset negara sebagai suatu obyek dalam kultur filsafat hukum, menurut M.D.A. Freeman yang dimaksud kultur filsafat seringkali menjadi ideologi yang menjadi faktor determinasi suatu keputusan atau tindakan.<sup>4</sup> Memaknai aset negara sebagai kekayaan negara yang bernilai adalah sesuatu yang wajar. Karena negara dibentuk atas unsur adanya rakyat, adanya pemerintahan, adanya pengakuan, dan yang juga penting adalah adanya wilayah.<sup>5</sup>

Terhadap Aset negara ini, maka pembahasan tersebut dapat diidentifikasi sebagai diskursus antara postpragmatisme dan neo-konservatisme. Postpragmatisme memandang aset negara adalah keseluruhan aset yang dimiliki negara dan harus dipertanggung jawabkan negara dalam hal ini pemerintah terhadap rakyatnya melalui parlemen yang tercermin dalam penggunaan anggaran pendapatan dan belanja negaranya.<sup>6</sup> Namun, neo-konservatisme

---

<sup>3</sup> Eddy Mulyadi Soepardi, *Memahami Kerugian Keuangan Negara Sebagai Salah Satu Unsur Tindak Pidana Korupsi*, Makalah pada ceramah ilmiah FH Universitas Pakuan, 24 Januari 2009, hal. 6.

<sup>4</sup> M.D.A. Freeman, *Introduction to Jurisprudence*, Sweet & Maxwell, London, 2001, hal. 2-4.

<sup>5</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara, Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Ketatanegaraan*, Setara Press, Malang, 2012, hal. 80.

<sup>6</sup> F. Budi Hardiman, *Melampaui Fositivisme dan Modernitas*, Kanisius, Jakarta, 2003, hal. 162.

mendefinisikan aset negara sebagai konsep kepunyaan dan penguasaan negara dalam lapangan hukum apapun, baik yang berada pada pengaturan publik maupun pengaturan privat.

Negara dibentuk salah satu unsurnya adalah adanya wilayah. Wilayah yang meliputi Permukaan dan dalam bumi atau tanah, air dan ruang angkasa beserta kekayaan yang ada di dalam dikuasai oleh negara. Hal ini tercermin dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, berbunyi: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini, maka hakekatnya baik hak publik maupun hak privat dikuasai oleh negara. Namun demikian negara sebagai pemegang mutlak, mengatur peruntukannya juga hak-hak atas tanah yang dimiliki secara privat. Sehingga aset negara secara yuridis sebagai pengertian yang standar untuk digunakan. Istilah aset merujuk pada hak penguasaan dan kepemilikan atas sumberdaya yang memiliki nilai dan mendatangkan keuntungan ekonomis. Istilah Aset ini dapat diartikan sama dengan kekayaan atau dalam praktek ketatanegaraan disama-artikan dengan kekayaan negara. Secara yuridis, istilah aset ini dijumpai dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang menyatakan bahwa aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Disini istilah aset menjadi sangat luas, dan untuk membatasinya Negara kemudian mengatur dengan mengklasifikasikan yaitu:

1. Aset Lancar, yaitu jika diharapkan segera untuk dapat direalisasikan atau dimiliki untuk dipakai atau dijual dalam



waktu 12 (dua belas) bulan sejak tanggal pelaporan. Aset lancar terdiri atas:

- a. Kas dan setara kas,
- b. Investasi jangka pendek,
- c. Piutang
- d. Persediaan

2. Aset Non Lancar mencakup aset yang bersifat jangka panjang, dan aset tak berwujud yang digunakan baik langsung maupun tidak langsung untuk kegiatan pemerintah atau yang digunakan masyarakat umum, terdiri atas:

- a. Investasi jangka Panjang merupakan investasi yang diadakan dengan maksud untuk mendapatkan manfaat ekonomi dan manfaat sosial dalam jangka waktu lebih dari satu periode akuntansi. Investasi jangka panjang meliputi investasi nonpermanen dan permanen. Investasi nonpermanen antara lain investasi dalam Surat Utang Negara, penyertaan modal dalam proyek pembangunan, dan investasi nonpermanen lainnya. Investasi permanen antara lain penyertaan modal pemerintah dan investasi permanen lainnya.
- b. Aset tetap, meliputi tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi, dan jaringan, aset tetap lainnya, dan konstruksi dalam pengerjaan.
- c. Dana cadangan, dan
- d. Aset lainnya, diklasifikasikan sebagai aset lainnya, Termasuk dalam aset lainnya adalah aset tak berwujud dan aset kerja sama (kemitraan).

Fasilitas sosial dihubungkan dengan aset negara, maka termasuk dalam kategori sebagai aset tetap. Fasilitas sosial berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1987 tentang Penyerahan Prasarana Lingkungan, Utilitas dan Fasilitas Sosial Perumahan Kepada Pemerintah Daerah, meliputi:

1. Pendidikan;
2. Kesehatan;

3. Perbelanjaan dan niaga;
4. Pemerintahan dan pelayanan umum;
5. Peribadatan;
6. Rekreasi dan kebudayaan;
7. Olah Raga dan lapangan terbuka; dan
8. Pemakaman Umum.

Fasilitas sosial sebagaimana disebutkan diatas merupakan bagian dalam pembangunan perumahan dan kawasan permukiman. Pembangunan perumahan pada kawasan permukiman ini oleh perorangan atau badan hukum, maka pembangunan fasilitas sosial yang ada di dalamnya menjadi tanggungjawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Penyerahan ini dari hak privat menjadi hak negara melalui pemerintah dan atau pemerintah daerah, maka berimplikasi pada penambahan menjadi aset negara atau berpindahnya hak privat menjadi hak publik dalam penguasaan negara sepenuhnya.

## **2. Tata Kelola Barang Negara**

Terhadap tanah yang belum dikuasai oleh orang dalam negara, maka tanah sebagaimana dimaksud tersebut merupakan tanah negara. Menurut Julius Sembiring menyatakan bahwa UUPA dan Undang-Undang yang terkait dengan tanah beserta peraturan pelaksanaannya tidak menyebutkan dan mengatur tanah negara secara tegas.<sup>7</sup> Terhadap UUPA sendiri sebutan yang di gunakan bagi tanah negara adalah “tanah yang di kuasai langsung oleh negara” istilah tanah negara itu sendiri muncul dalam praktik administrasi pertanahan, dimana penguasaannya di lakukan oleh otoritas pertanahan.

Mengenai istilah tanah negara tersebut A.P. perlindungan menyatakan bahwa sebenarnya istilah tanah negara dalam sistem UUPA tidak di kenal.<sup>8</sup> Yang ada hanyalah tanah yang di kuasai oleh negara. Dalam pasal 1 atau pasal 2 UUPA juga menyebutkan bahwa

---

<sup>7</sup> Julius Sembiring, *Tanah Negara*, Kencana, Jakarta, 2016, hal. 9-12.

<sup>8</sup> A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hal. 6.

tanah yang di kuasai oleh negara merupakan penjabaran dari hak menguasai dari negara atas bumi, air, dan ruang angkasa. Sungguhpun demikian, dalam banyak produk hukum masih saja menggunakan tanah negara sebagai pemakaian yang keliru. Tanah negara berkonotasi bahwa tanah itu milik negara. Padahal, pada kenyataannya tidaklah demikian. Istilah ini sebagai terjemahan dari *staatsdomein*, sehingga sebenarnya tidak tepat lagi digunakan, dan sebaiknya digunakan istilah tanah yang dikuasai oleh negara seperti diatur oleh UUPA”.

Demikian pula rakyat diberikan hak pengelolaan. Menurut Urip Santoso menyatakan bahwa Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional, ada yang berpendapat bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah dan ada pula yang berpendapat bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak atas tanah.<sup>9</sup> Perbedaan pendapat ini disebabkan oleh eksistensi Hak Pengelolaan yang tidak diatur dalam UUPA, melainkan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria.

Menurut A.P Parlindungan menyatakan bahwa Hak Pengelolaan diambil dari Bahasa Belanda, yaitu *Beheersrecht*, yang diterjemahkan menjadi Hak Penguasaan.<sup>10</sup> Sedangkan menurut Supriadi menyatakan bahwa perkataan Hak Pengelolaan sebenarnya berasal dari terjemahan Bahasa Belanda yang berasal dari kata *Beheersrecht* berarti Hak Penguasaan.<sup>11</sup> Sedangkan Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 mengatur Hak Penguasaan sebagai terjemahan dari *Beheersrecht* atas tanah-tanah negara. Hak Penguasaan yang dimaksud adalah hak penguasaan atas tanah-tanah negara.<sup>12</sup>

Tanah sebagai aset tetap yang tidak bergerak. Perolehan sebagai aset negara yang kemudian disebut sebagai barang negara. Sebagai dasar hukum yang dipergunakan adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan, bahwa yang

---

<sup>9</sup> Urip Santoso, *Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional*, Jurnal Mimbar Hukum, Juni 2012, hal. 278.

<sup>10</sup> A.P. Parlindungan, *Op.Cit*, hal. 6.

<sup>11</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal. 148.

<sup>12</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2007, hal. 10.

dimaksud barang negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 10 dan angka 11 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan yang menyatakan bahwa Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah, sedangkan Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Demikian pula sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Permerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, tepatnya dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 2, yang menyatakan bahwa:

1. Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
2. Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Perolehan Barang milik negara/daerah dapat terjadi sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Permerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, adalah:

- a. barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah; dan
- b. barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah

Perolehan berupa tanah melalui pembelian atau pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Penggunaan tanah untuk kepentingan umum pun juga termasuk sebagai barang negara/daerah. Karena bisa saja perolehannya melalui pembelian atau pembayaran ganti rugi. Untuk perolehan lainnya yang sah diperoleh sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Permerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, menyatakan bahwa barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:

- a. barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;
- b. barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak;
- c. barang yang diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- d. barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Sehingga penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, menyatakan bahwa Prasarana, sarana, dan utilitas yang telah selesai dibangun oleh setiap orang harus diserahkan kepada pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyerahan ini sebagai bentuk kewajiban dari pengembang kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, maka setelah penyerahan tersebut mejadi sebagai barang milik daerah. Ketentuan ini bila disinkronkan dengan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Permerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, termasuk dalam kategori dalam Pasal 2 ayat (2) huruf c, yaitu barang yang diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **3. Tata Ruang Wilayah Perkotaan dan Kawasan Permukiman**

Berkaitan dengan ruang yang dapat juga diartikan sebagai wadah kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya dan sumber daya alam. Ruang sebagai wadah maupun sebagai sumber daya alam terbatas. Sebagai wadah yang terbatas daya dukungnya, maka pemanfaatan ruang perlu ditata agar tidak terjadi pemborosan dan penurunan kualitas ruang.<sup>13</sup> Tata ruang dapat diartikan sebagai suatu susunan ruang yang teratur, dimana teratur mencakup pengertian serasi dan sederhana sehingga mudah dipahami dan

---

<sup>13</sup> Kantaadmadja, *Hukum Angkasa dan Hukum Tata Ruang*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 15.

dilaksanakan. Terhadap tata ruang, yang ditata yaitu tempat berbagai kegiatan serta sarana dan prasarana termasuk pelaksanaannya. Tata ruang yang baik dapat dilaksanakan dari segi kegiatan menata yang baik disebut sebagai penataan ruang. Penataan ruang dalam hal ini, mencakup tiga kegiatan utama yaitu perencanaan tata ruang, perwujudan tata ruang dan pengendalian tata ruang.<sup>14</sup>

Secara yuridis tata ruang diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Yang dimaksud ruang berdasarkan Pasal 1 angka 1, dimana ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

Ruang yang memiliki makna yang sangat luas yaitu ruang darat, ruang laut, ruang udara dan ruang di dalam bumi, maka perlu untuk diatur sedemikian rupa oleh Negara yang memegang kekuasaan mutlak atas wilayah teritorialnya. Pengaturan peruntukan ruang itu diperlukan tata ruang. Tata ruang berdasarkan Pasal 1 angka 2, menyebutkan: Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.

Tata ruang diwujudkan melalui 2 (dua) unsur, yaitu (1) struktur ruang dan pola ruang. Struktur ruang menurut Pasal 1 angka 3, menyatakan bahwa struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sedangkan untuk pola ruang disebutkan dalam Pasal 1 angka 4, menyatakan bahwa pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.

Berdasarkan kepada kedua unsur dalam struktur ruang, maka yang berhubungan dengan perumahan dan kawasan permukiman

---

<sup>14</sup> Silalahi. M. Daud, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 2006, hal. 80.

adalah struktur ruang. Sehingga dalam menentukan termasuk dalam kategori sebagai struktur ruang. Muatan rencana tata ruang itu terdiri atas 2 (dua), yaitu (1) rencana struktur ruang, dan (2) rencana pola ruang. Berdasarkan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bahwa beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725) diubah yaitu angka 9 Ketentuan Pasal 17 ayat (2), menyatakan bahwa rencana struktur ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi rencana sistem pusat permukiman dan rencana sistem jaringan prasarana.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka daerah Kabupaten/Kota dalam merencanakan pembangunan perumahan dan Kawasan permukiman, wajib menyusun perencanaan untuk 20 tahun kedepan yang dituangkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota ini dalam melaksanakan pembinaan mempunyai tugas, yang diatur dalam Pasal 15 huruf c, yang menyatakan bahwa menyusun rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat Kabupaten/Kota.

Berdasarkan tugas tersebut, wewenang dari Pemerintah daerah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan pembinaan perumahan dan kawasan permukiman dalam pasal 18 huruf a, menyatakan bahwa menyusun dan menyediakan basis data perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat Kabupaten/Kota.

Menyusun dan menyediakan basis data ini ditafsirkan kewenangan daerah menentukan lokasi, luasan, dan kemampuan daya tampung rumah yang ditentukan bentuknya rumah.

#### **4. Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan 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. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintah 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.<sup>15</sup>

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah Kabupaten dan daerah Kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan daerah Kota mengatur sendiri urusan pemerintahannya. Pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.<sup>16</sup> Pemerintah daerah mempunyai hak untuk menempatkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah adalah unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau walikota, dan perangkat daerah.

Berdasarkan Pasal 18 A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, Kabupaten, dan Kota diatur oleh undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak hanya sebatas oleh kekhususan dan keragaman daerah saja. Hubungan tersebut juga berlanjut mengenai

---

<sup>15</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang, 2017, hal. 1.

<sup>16</sup> *Ibid*, hal. 5.



hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Sedangkan Pasal 18 A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:<sup>17</sup>

- a. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain diberikan urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga diberikan tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (*tugas medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, namun juga meliputi yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.
- b. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut

---

<sup>17</sup> Sinyo Harry Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hal. 77.

aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pemerintahan Daerah dalam pelaksanaan fungsi dan urusannya memiliki beberapa asas. Terdapat empat asas utama pemerintah daerah yang berkaitan dengan kewenangan otonomi daerah, antara lain adalah sebagai berikut:

1. Asas Senralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan berada di pemerintah pusat.
2. Asas Desentralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah otonom.
3. Asas Dekonsentrasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan instansi serta perangkat daerah yang membantu kerja pemerintah daerah.
4. Asas Tugas Pembantuan, asas yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memberi kewenangan penugasan terhadap tingkatan di bawahnya.

Sedangkan terhadap tujuan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang tercantum dalam bagian menimbang Undang-Undang tersebut adalah 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. Tujuan pemerintah daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dianggap sudah sesuai dengan salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum.<sup>18</sup>

## **5. Produk Hukum Daerah**

Dalam Perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan, suatu sistem hukum terdiri dari sub-sub sistem yaitu lembaga pembentuk (Law Making Institutions), lembaga-lembaga pelaksana (Implementing Institutions), dan pihak yang akan terkena atau yang dituju oleh peraturan tersebut (Rule Occupants). Sedangkan menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), sistem hukum terdiri dari element-element sebagai berikut:

1. Materi Hukum (Tatanan hukum) yang didalamnya terdiri dari:
  - a. Perancangan hukum;
  - b. Pembentukan hukum;
  - c. Penelitian hukum;
  - d. Pengembangan hukum.

Untuk membentuk materi hukum harus diperhatikan politik hukum yang telah ditetapkan, yang dapat berbeda dari waktu ke waktu karena adanya kepentingan dan kebutuhan.

2. Aparatur hukum, yaitu mereka yang memiliki tugas dan fungsi penyuluhan hukum, penerapan hukum, penegakan hukum dan pelayanan hukum;
3. Sarana dan Prasarana hukum yang meliputi hal-hal yang bersifat fisik;
4. Budaya hukum yang dianut oleh warga Masyarakat

Produk hukum daerah menurut Pasal 2 peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan dan penetapan. Pasal 3 menentukan bahwa Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan dan penetapan. Produk hukum daerah yang berbentuk peraturan terdiri dari:

---

<sup>18</sup> Pangerang Moenta & Pradana Anugrah, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Makassar, 2017, hal. 23.

- a. Peraturan daerah (Perda) atau nama lainnya;
- b. Peraturan Kepala Daerah (Perkada);
- c. Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH) dan;
- d. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a. terdiri dari Perda Propinsi dan Perda Kabupaten/Kota (Pasal 4 ayat 1). Sedangkan Perkada terdiri dari Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Walikota (Pasal 6 Permendagri nomor 80 Tahun 2015). PB KDH sedangkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf d terdiri atas:

- a. Peraturan DPRD Provinsi;
- b. Peraturan DPRD Kabupaten;
- c. Peraturan DPRD Kota.

Produk hukum daerah yang bersifat penetapan menurut ketentuan Pasal 9 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 berbentuk:

1. Keputusan Kepala Daerah;
2. Keputusan DPRD;
3. Keputusan Pimpinan DPRD;
4. Keputusan Badan Kehormatan DPRD.<sup>19</sup>

Menurut H.S Natabaya yang dimaksud dengan sistem peraturan perundang-undangan Indonesia adalah sebagai suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh mempengaruhi dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, yang terdiri atas; asas asas, pembentuk dan pembentukannya, jenis, hierarki, fungsi, pengundangan, penyebarluasan, penegakan, dan pengujiannya yang dilandasi oleh falsafah Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia.<sup>20</sup>

Peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang- undangan di Indonesia, maka Undang-undang Dasar 1945 harus menjadi acuan dalam penyelenggaraan pemerintah Negara termasuk pemerintah desa dan dalam mengatur kehidupan

---

<sup>19</sup> Satya Arianto, *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FHUI, 2003, hal. 131-132.

<sup>20</sup> HS. Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2008, hal. 32-33.

warga negaranya. Tatanan hukum yang menjadi bingkai dari norma-norma tersebut tidak boleh mengesampingkan atau bertentangan dengan norma hukum lainnya.

Dengan demikian sebagai sebuah negara hukum, sistem hukumnya harus tersusun dalam suatu tata norma hukum secara hierarkis dan tidak boleh saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal. Tata urutan norma hukum di Indonesia di atur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Dalam undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 akan tampak bahwa peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri dari:

1. Peraturan perundang-undangan yang berada di dalam hierarki;
2. Peraturan perundang-undangan di luar hierarki. Peraturan perundang-undangan didalam hierarki adalah apa yang ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, sedangkan peraturan perundang-undangan diluar hierarki sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Peraturan Perundang-undangan dalam hierarki ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011, yang menyebutkan bahwa:

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

Dari rumusan Pasal 7 ayat (1) tersebut tampak bahwa, Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis berada dibawah Peraturan Presiden. Keberadaan perda ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Karena itu, dalam pembentukan perda sesuai dengan teori

Hans Kelsen, supaya mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lain di atasnya, sehingga perda tersebut memperoleh landasan legitimasi yuridis, keabsahan dan keefektifan berlakunya. Aktualisasi teori perjenjangan norma hukum tersebut yaitu pada bagian “Mengingat” Raperda. Disitu dicantumkan peraturan perundang-undangan yang dijadikan landasan yuridis formal maupun landasan yuridis material. Peraturan perundang-undangan tersebut tersusun secara hierarkis sesuai dengan jenis, tahun pengundangan, dan nomornya.

Sedangkan peraturan perundangan diluar hierarki ditentukan dalam Pasal 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa:

1. Jenis perundangan-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, badan lembaga atau komisi yang setingkat dibentuk dengan Undang-undang atau Pemerintah atas perintah Undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
2. Peraturan Perundangan-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

## **6. Kebijakan Pemerintahan Terkait Urgensi Penyelenggaraan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan**

Kebijakan menurut Melayu S.P. Hasibuan merupakan serangkaian kegiatan yang disusun dan dilaksanakan oleh suatu organisasi atau lembaga dalam rangka menghadapi permasalahan tertentu. Kebijakan memiliki pengertian yang beragam sesuai dengan

konteks dan situasi yang dihadapi suatu organisasi atau lembaga.<sup>21</sup> Pengertian di atas menekankan bahwa kebijakan melalui perencanaan manajemen yang baik, maka perusahaan dapat melihat keadaan ke depan, memperhitungkan kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi, serta menjabarkan kegiatan dan membuat urutan prioritas utama yang ingin dicapai organisasi.

Kebijakan menurut Soewarno Hariyoso adalah proses penyusunan secara sistematis mengenai kegiatan-kegiatan yang perlu dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kebijakan adalah kegiatan memilih dan menghubungkan fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang perlu untuk mencapai hasil yang diinginkan. Dengan perencanaan manajemen yang baik, maka organisasi dapat melihat keadaan ke depan, memperhitungkan kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi, serta menjabarkan kegiatan dan membuat urutan prioritas utama yang ingin dicapai organisasi.<sup>22</sup>

Masalah permukiman dan perumahan merupakan suatu masalah yang sangat kompleks yang berkaitan dengan segi sosial, ekonomi, budaya dan ekologi. Pada aspek sosial bahwa suatu lingkungan dan perubahan dapat menjamin kehidupan sosial pada setiap warga yang ada pada lingkungan tersebut. Setiap keluarga padat melakukan kegiatan sosialisasi terhadap anggota keluarga lain. Terciptanya rasa aman dan kedamaian dalam wilayah tersebut, sehingga warga dengan bebas melakukan hubungan sosial dengan warga lain, melakukan kegiatan-kegiatan sosial. Selain hal tersebut, masalah permukiman dan perumahan dapat menimbulkan kerawanan-kerawanan sosial.

Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

---

<sup>21</sup> Melayu. S.P. Hasibuan, *Manajemen Dasar, Pengertian, dan Masalah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2004, hal. 23.

<sup>22</sup> Soewarmo Hariyoso, *Dasar-Dasar Manajemen dan Administrasi*, Erlangga, Jakarta, 2002, hal. 72.

1. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam sistem politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan;
2. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuan;
3. Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu;
4. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah- masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut Winarno sebagai berikut :<sup>23</sup>

1. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini

---

<sup>23</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik; Teri dan Proses*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2007, hal. 32-34.



berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

2. Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (policy alternatives/policy options) yang ada. Pada perumusan kebijakan masing- masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. pada tahap ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3. Tahap adopsi kebijakan

Sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

4. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administratif yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing.

5. Tahap evaluasi kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh

karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai tujuan yang diinginkan atau belum tercapai.

Untuk kebijaksanaan oleh pemerintah Pasal 2 menjelaskan bahwa pemerintah melakukan pendataan rumah untuk menyusun kebijaksanaan di bidang perumahan dan permukiman. Sedangkan pada sektor permukiman pada pasal 19 ayat (1) dijelaskan bahwa untuk mewujudkan kawasan permukiman menurut rencana tata ruang wilayah perkotaan dan rencana tata ruang wilayah bukan perkotaan yang memenuhi persyaratan sebagai siap bangun. Persyaratan-persyaratan yang dimaksud tersebut adalah:

- a. Rencana tata ruang yang rinci;
- b. Data mengenai luas batas dan kepemilikan tanah;
- c. Jaringan primer dan sekunder prasarana lingkungan.

Selain hal tersebut, masalah permukiman dan perumahan dapat pula diakibatkan oleh faktor kebijakan yang kurang tepat. Dalam aspek ekonomi, kebijakan dalam sektor tersebut dapat mengakibatkan pendapatan daerah melalui sektor pajak bangunan, penyerapan tenaga kerja kedalam sektor tersebut serta pemenuhan akan kebutuhan perumahan pada setiap orang/individu. Sedangkan secara ekologis bahwa keberadaan suatu permukiman dan perumahan dapat mengakibatkan degradasi keadaan lingkungan, karena tidak adanya keseimbangan antara daya dukung lingkungan dengan beban yang ditanggung pada lingkungan secara fisik.

Kebijakan dalam sektor perumahan dan permukiman telah dituangkan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Permukiman dijelaskan pada pasal 3 bahwa kebijakan penataan permukiman dan perumahan berlandaskan pada:

- a. Azas manfaat dan merata,
- b. Azas kebersamaan dan kekurangan,
- c. Azas kepercayaan pada diri sendiri,
- d. Azas keterjangkauan dan kelestarian lingkungan hidup.

Khusus pada sektor perumahan, pada pasal 6 menyatakan bahwa:

1. Kegiatan pembangunan rumah atau perumahan dilakukan oleh pemilik atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
2. Pembangunan rumah atau perumahan dilakukan oleh pemilik atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (ayat 2) pembangunan rumah atau perumahan oleh bukan pemilik hak atas tanah dapat dilakukan persetujuan dari pemilik hak atas tanah dengan suatu perjanjian tertulis.

Kebijakan Pemerintah di Sektor Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan Dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dijelaskan bahwa penataan perumahan dan permukiman bertujuan untuk :

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

Untuk mencapai tujuan di atas, pemerintah melakukan beberapa kebijaksanaan pengadaan perumahan di daerah perkotaan yaitu:<sup>24</sup>

1. Pembangunan perumahan dan peningkatan mutu lingkungan di daerah perkotaan yang diselenggarakan oleh pemerintah melalui Perumnas dan BTN diharapkan dapat menjangkau semua ibukota propinsi dan kota-kota lainna yang berkembang pesat. Sarana utama pembangunan adalah golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah

---

<sup>24</sup> Eko Budihardjo, *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 103.

dan sedang, yang merupakan sebagian besar dari masyarakat keseluruhan;

2. Pembangunan perumahan di daerah perkotaan dititikberatkan pada perbaikan dan pengadaan rumah yang mengimbangi pertumbuhan penduduk, optimasi penggunaan lahan-lahan yang potensial serta menampung mobilitas penduduk/tenaga kerja yang potensial;
3. Pembangunan perumahan rakyat di daerah perkotaan ditujukan pada berbagai golongan pendapatan, namun mengutamakan golongan masyarakat berpendapatan rendah dan tidak tetap dengan mengikutsertakan sebanyak mungkin sektor usaha swasta dan masyarakat perseorangan;
4. Pembangunan perumahan rakyat di daerah perkotaan dilakukan setempat dan dapat pula ditempat yang baru. Hal-hal yang dimaksud adalah:
  - a. Pembangunan setempat untuk mengatasi masalah kepadatan yang tinggi antara lain dengan memperkenalkan perumahan bertingkat, serta menyempurnakan Prasarana pendukung lingkungannya;
  - b. Pembangunan di tempat yang baru diarahkan untuk mewujudkan masyarakat berkembang dan sejauh mungkin dilaksanakan dalam skala besar.

Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Tahun 1945. Salah satu Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah bidang perumahan dan kawasan permukiman.

Selanjutnya rincian kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Terkait dengan bidang perumahan dan kawasan permukiman adalah:

1. Perumahan, meliputi:
  - a. Penyediaan dan rehabilitasi rumah korban bencana Kabupaten/Kota.

- b. Fasilitasi penyediaan rumah bagi masyarakat yang terkena relokasi program Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
  - c. Penerbitan izin pembangunan dan pengembangan perumahan
  - d. Penerbitan sertifikat kepemilikan bangunan gedung (SKBG).
2. Kawasan Permukiman, meliputi:
    - a. Penerbitan izin pembangunan dan pengembangan kawasan permukiman.
    - b. Penataan dan peningkatan kualitas kawasan permukiman kumuh dengan luas dibawah 10 (sepuluh) ha.
  3. Perumahan dan Kawasan Permukiman Kumuh, meliputi: Pencegahan Perumahan dan Kawasan permukiman kumuh pada daerah Kabupaten/Kota.
  4. Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum, meliputi: Penyelenggaraan PSU Perumahan.
  5. Sertifikasi, Kualifikasi, Klasifikasi dan Registrasi Bidang Perumahan Kawasan Permukiman, meliputi: Sertifikasi dan registrasi bagi orang atau badan hukum yang melaksanakan perancangan dan perencanaan rumah serta perencanaan prasarana, sarana dan utilitas umum PSU tingkat kemampuan kecil.

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

- a. Menyusun dan menetapkan norma, standar, pedoman, dan kriteria rumah, perumahan, permukiman, dan lingkungan hunian yang layak, sehat, dan aman;
- b. Menyusun dan menyediakan basis data perumahan dan kawasan permukiman;
- c. Menyusun dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan bidang perumahan dan kawasan permukiman;

- d. Memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat nasional;
- e. Melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan sosialisasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dalam rangka mewujudkan jaminan dan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam bermukim;
- f. Mengoordinasikan pemanfaatan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta pemanfaatan industri bahan bangunan yang Mengutamakan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal;
- g. Mengoordinasikan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan peraturan perundang-undangan bidang perumahan dan Kawasan permukiman.
- h. Mengevaluasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat nasional;
- i. Mengendalikan pelaksanaan kebijakan dan strategi di bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- j. Memfasilitasi peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh;
- k. Menetapkan kebijakan dan strategi nasional dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- l. Memfasilitasi pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan kawasan permukiman; dan
- m. Memfasilitasi kerja sama tingkat nasional dan internasional antara pemerintah dan badan hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyatakan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan pembinaan mempunyai wewenang:

- 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.

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.

## **7. Pembangunan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman**

Prasarana sebagaimana diatur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Perukiman di Daerah adalah kelengkapan dasar fisik lingkungan yang memungkinkan lingkungan perumahan dan permukiman dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Adapun sarana adalah fasilitas penunjang yang berfungsi untuk penyelegaraan dan pengembangan kehidupan ekonomi, social dan budaya. Sedangkan utilitas merupakan sarana penunjang untuk pelayanan lingkungan.

Pembangunan prasarana, sarana dan utilitas perumahan dan permukiman sangat tergantung pada minimal jumlah penduduk pendukung yang dibutuhkan untuk pengadaan fasilitas sosial dimaksud. Standar pengadaan fasilitas sosial pada perumahan/permukiman antara lain ditentukan berdasarkan ketentuan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 278/KPTS/1987.

Pelimpahan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan permukiman dilakukan melalui beberapa tahapan seperti perencanaan, pelaksanaan, dan pasca pelaksanaan. Proses pelimpahan prasarana, sarana dan utilitas perumahan adalah penyerahan berupa tanah dengan bangunan dan/atau tanah tanpa bangunan dalam bentuk asset dan tanggung jawab pengelolaan dari pengembang kepada Pemerintah Daerah.

### **a. Tahap Perencanaan**

Tata cara persiapan penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan itu dapat dirinci sebagai berikut:

1. Walikota menerima permohonan penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan permukiman dari pengembang;
2. Walikota menugaskan Tim Verifikasi untuk memproses penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan permukiman;



3. Tim Verifikasi mengundang pengembang untuk melakukan pemaparan prasarana, sarana, dan utilitas yang akan diserahkan;
4. Tim verifikasi melakukan inventarisasi terhadap prasarana, sarana, dan utilitas yang akan diserahkan meliputi: rencana tapak yang telah disetujui oleh Pemerintah Daerah, tata letak bangunan dan lahan, serta besar prasarana, sarana, dan utilitas dan
5. Tim Verifikasi menyusun jadwal kerja tim.

b. Tahap Pelaksanaan

Tata cara pelaksanaan penyerahan prasarana, sarana, dan itu, meliputi:

1. Tim verifikasi melakukan penelitian atas persyaratan umum, teknis dan administrasi;
2. Tim verifikasi melakukan pemeriksaan lapangan dan penilaian fisik prasarana, sarana, dan utilitas;
3. Tim verifikasi menyusun laporan hasil pemeriksaan dan penilaian fisik prasarana, sarana, dan utilitas serta merumuskan prasarana, sarana, dan utilitas yang layak atau tidak layak diterima.
4. Prasarana, sarana, dan utilitas yang tidak layak diterima diberikan kesempatan kepada pengembang untuk melakukan perbaikan paling lambat 1 (satu) bulan setelah dilakukan pemeriksaan;
5. Hasil perbaikan prasarana, sarana, dan utilitas sebagaimana dimaksud pada huruf d, dilakukan pemeriksaan dan penilaian kembali.
6. Prasarana, sarana, dan utilitas layak diterima dituangkan dalam Berita Acara Pemeriksaan untuk disampaikan kepada Walikota.
7. Walikota menetapkan prasarana, sarana, dan utilitas yang diterima.
8. Tim verifikasi mempersiapkan berita acara serah terima, penetapan jadwal penyerahan dan SKPD yang berwenang mengelola; dan

9. Penandatanganan berita acara serah terima prasarana, sarana, dan utilitas dilakukan oleh pengembang dan Walikota dengan melampirkan daftar prasarana, sarana, dan utilitas, dokumen teknis dan administrasi.

c. Tahap Pasca Penyerahan

Selanjutnya tata cara pasca penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas itu diatur secara rinci, meliputi:

1. Walikota menyerahkan prasarana, sarana, dan utilitas kepada SKPD yang berwenang mengelola dan memelihara paling lambat 3 (tiga) bulan setelah penyerahan prasarana, sarana dan utilitas dilaksanakan.
2. Pengelola barang milik daerah melakukan pencatatan asset atas prasarana, sarana, dan utilitas ke dalam Daftar Barang Milik Daerah (DBMD).
3. SKPD yang menerima asset prasarana, sarana dan utilitas melakukan pencatatan ke dalam Daftar Barang Milik Pengguna (DBMP); dan
4. SKPD yang menerima asset prasarana, sarana dan utilitas menginformasikan kepada masyarakat mengenai prasarana, sarana dan utilitas yang sudah diserahkan oleh pengembang.

Terhadap pengelolaan prasarana, sarana dan utilitas yang telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintahan daerah yang bersangkutan. Pemerintah Daerah dapat bekerja sama dengan pengembang, badan usaha swasta dan/atau masyarakat dalam pengelolaan prasarana, sarana dan utilitas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal Pemerintah Daerah melakukan kerja sama pengelolaan prasarana, sarana dan utilitas dengan pengembang, badan usaha swasta dan masyarakat, pemeliharaan fisik dan pendanaan prasarana, sarana dan utilitas menjadi tanggung jawab pengelola. Pengelola prasarana, sarana dan utilitas tidak dapat merubah peruntukan prasarana, sarana dan utilitas.

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Norma.**

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginnselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material. Sedangkan menurut UU 12/2011, asas peraturan perundang-undangan dibagi menjadi tiga golongan, yaitu Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik (Pasal 5), Asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 6 ayat (1)), Asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan.

Melalui Asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dapat ditentukan suatu *Ratio Legis* dari peraturan perundang-undangan tersebut, yakni suatu prinsip dasar yang membentuk tujuan umum dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan. *Ratio Legis* inilah yang menjadi kerangka acuan perumusan ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undang.

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman wajib berpedoman pada asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik. Agus Yudha Hernoko mengemukakan bahwa suatu aturan atau norma pada hakikatnya mempunyai dasar filosofis serta pijakan asas atau prinsip sebagai rohnya. Merupakan kejanggalan bahkan konyol apabila suatu norma tidak mempunyai dasar filosofis serta pijakan asas atau prinsip dalam konteks operasionalnya. Suatu norma tanpa landasan filosofis serta pijakan asas, ibarat manusia yang “buta dan lumpuh”. Menurut Mahadi, kata asas atau prinsip identik dengan *principle* dalam bahasa Inggris yang erat kaitannya dengan istilah *principium* (latin). *Principium* berarti permulaan; awal, mula, sumber, asal, pangkal, pokok, dasar, sebab. Adapun asas atau prinsip adalah sesuatu yang dapat dijadikan alas, dasar, tumpuan, tempat untuk menyandarkan, untuk mengembalikan sesuatu hal, yang hendak dijelaskan. Dalam arti tersebut, kata *principle* dipahami sebagai sumber yang abadi dan tetap dan banyak hal, aturan atau dasar bagi

tindakan seseorang, suatu pernyataan (hukum, aturan, kebenaran) yang dipergunakan sebagai dasar untuk menjelaskan suatu peristiwa.<sup>25</sup>

Asas hukum menurut Marwan Mas adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkrit dan pelaksanaan hukum.<sup>26</sup> *Bellefroid* berpendapat bahwa asas hukum umum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Jadi asas hukum umum merupakan kristalisasi (pengendapan) hukum positif dalam suatu masyarakat.<sup>27</sup>

Van Eikema Hommes menjelaskan bahwa asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain, asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Selanjutnya The Liang Gie berpendapat bahwa asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu. Sedangkan Paul Scholten mengemukakan bahwa asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang diisyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.<sup>28</sup>

Soetiksno mengemukakan bahwa asas hukum merupakan unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum, bahkan asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum, karena asas

---

25 Mahadi, *Falsafah Hukum Suatu Pengantar*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hal.119.

26 Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. I edisi ketiga, Ghalia Indonesia, 2014, hal. 111.

27 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2010, hal. 41.

28 *Ibid*

hukum adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya atau *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan hukum selanjutnya<sup>29</sup>

Asas-asas hukum hanya akan memberikan argumen-argumen bagi pedoman perilaku yang harus diterapkan dan asas-asas itu sendiri tidak memberikan pedoman (bagi pelaku). Asas hukum ini memainkan peranan pada interpretasi terhadap aturan hukum, sehingga menentukan wilayah penerapan kaidah hukum. Jadi, asas hukum termasuk tipe meta-kaidah sekaligus perpanjangan dari kaidah perilaku, karena asas hukum juga memberikan arah pada perilaku yang dikehendaki.<sup>30</sup>

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa asas-asas hukum merupakan dasar filosofis yang kedudukannya *conditio sine quanon*<sup>31</sup> bagi suatu kaidah-kaidah hukum dalam aturan hukum positif, yang memberikan arahan yang layak dan patut menurut hukum (*rechtmatig*) dalam menerapkan aturan-aturan hukum positif.

Jika dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dalam Pasal 237 mengatur tentang asas pembentukan peraturan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti bahwa asas pembentukan peraturan daerah sama dengan asas yang tercantum dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 dan asas materi muatan perda dasarnya sama dengan ketentuan Pasal 6 (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

---

29 Soetiksno, Filsafat Hukum (Bagian I), Pradnya Paramita, 2002, H.2. Periksa pendapat G.W. Paton dalam Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, 2000, hal. 45.

30 J.J.H. Bruggink, Refleksi tentang Hukum, Pengertian-Pengertian Dasar dalam Teori Hukum, Alih Bahasa : B. Arief Sidharta, cet. Ketiga, Citra Aditya Bakti, 2011, hal. 123.

31 Smith dalam Herlien Budiono, Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia, Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal. 82. (selanjutnya disebut Herlien Budiono I).

Berkaitan dengan uraian tersebut di atas, maka dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, sebagaimana diatur didalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan yang meliputi :

a. Kejelasan Tujuan

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk Yang Tepat

Yang dimaksud dengan “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. Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

Yang dimaksud dengan “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.

d. Dapat Dilaksanakan

Yang dimaksud dengan “asas 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.

e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Yang dimaksud dengan “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.

f. Kejelasan Rumusan

Yang dimaksud dengan “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.

g. Keterbukaan.

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sementara itu berkaitan dengan Materi muatan Peraturan Daerah tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman ini berpedoman pada beberapa asas, dilihat pada Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang berupa :

- a. “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

- c. “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.
- d. “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. “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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. “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.
- g. “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. “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.
- i. “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. “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.

k. asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

“asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain :

a. alam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;

b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Berdasarkan uraian penjelasan tersebut di atas, dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dijadikan pedoman dalam perumusannya.

### **C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan Prasarana, Sarana dan Utilitas dan Permasalahan Yang Dihadapi**

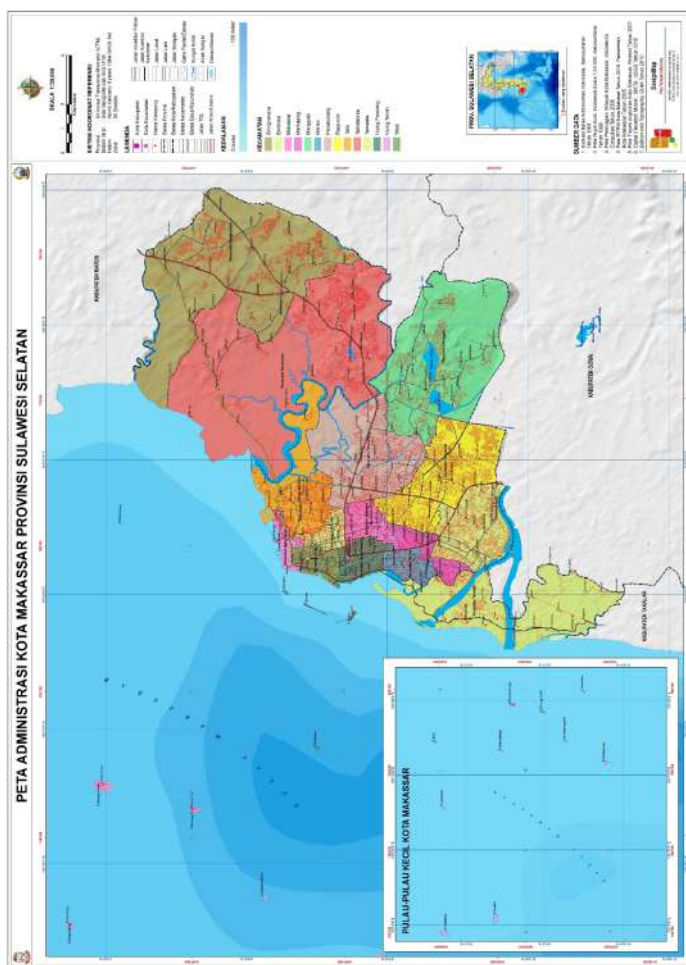
#### **a. Gambaran Umum Wilayah Kota Makassar**

Secara geografis bahwa Kota Makassar terletak antara 119<sup>0</sup> 24'17'38" bujur Timur dan 5<sup>0</sup>8'6'19" Lintang Selatan yang berbatasan sebelah utara dengan Kabupaten Pangkep, sebelah timur Kabupaten Maros, sebelah selatan Kabupaten Gowa dan sebelah barat adalah selat Makassar. Luas wilayah kota makassar tercatat 175,77 km persegi yang meliputi 15 Kecamatan., antara lain :

Gambar: Peta Wilayah Kota Makassar.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Makassarkota.bps.go.id, Diakses pada 8 Mei 2022.



Tabel: Luas Kota Makassar<sup>33</sup>

| <b>KECAMATAN</b>      | <b>IBUKOTA KECAMATAN</b> | <b>LUAS TOTAL AREA</b> |
|-----------------------|--------------------------|------------------------|
| Mariso                | Kampung Buyang           | 1,82                   |
| Mamajang              | Maricaya Selatan         | 2,25                   |
| Tamalate              | Maccini Sombala          | 20,21                  |
| Rappocini             | Gunung Sari              | 9,23                   |
| Makassar              | Maradekaya               | 2,52                   |
| Ujung Pandang         | Baru                     | 2,63                   |
| Wajo                  | Melayu Baru              | 1,99                   |
| Bontoala              | Wajo Baru                | 2,10                   |
| Ujung Tanah           | Pattingaloang Baru       | 4,40                   |
| Kepulauan Sangkarrang | Kodingareng              | 1,54                   |
| Tallo                 | Ujung Pandang BARu       | 5,83                   |
| Panakkukang           | Paropo                   | 17,05                  |
| Manggala              | Manggala                 | 24,14                  |

<sup>33</sup> *Ibid.*

|                 |            |               |
|-----------------|------------|---------------|
| Biringkanaya    | Bulurokeng | 48,22         |
| Tamalanrea      | Tamalanrea | 31,84         |
| <b>Makassar</b> |            | <b>175,77</b> |

Secara geografis, letak Kota Makassar berada di tengah diantara pulau-pulau besar lain dari wilayah kepulauan nusantara sehingga menjadikan Kota Makassar dengan sebutan “angin mammiri” ini menjadi pusat pergerakan spasial dari wilayah Barat ke bagian Timur maupun Utara ke Selatan Indonesia. Dengan posisi ini menyebabkan Kota Makassar memiliki daya tarik kuat bagi para pendatang dari daerah Sulawesi Selatan itu sendiri maupun daerah lain seperti provinsi yang ada di kawasan Timur Indonesia untuk datang mencari tempat tinggal dan lapangan pekerjaan.

Kota Makassar cukup unik dengan bentuk menyudut di bagian Utara, sehingga mencapai dua sisi pantai yang saling tegak lurus di bagian Utara dan Barat. Di sebelah Utara kawasan pelabuhan hingga Tallo telah berkembang kawasan campuran termasuk di dalamnya armada angkutan laut, perdagangan, pelabuhan rakyat dan samudera, Sebagai rawa-rawa, tambak, dan empang dengan perumahan kumuh hingga sedang. Kawasan pesisir dari arah Tengah ke bagian Selatan berkembang menjadi pusat kota (*Centre Business District-CBD*) dengan fasilitas perdagangan, pendidikan, pemukiman, fasilitas rekreasi dan *resort* yang menempati pesisir pantai membelakangi laut yang menggunakan lahan hasil reklamasi pantai.

Kenyataan di atas menjadikan beban kawasan pesisir Kota Makassar saat ini dan dimasa mendatang akan semakin berat terutama dalam hal daya dukung dan aspek fisik lahan termasuk luasnya yang terbatas. Ditambah lagi pertumbuhan dan perkembangan penduduk sekitarnya yang terus berkompetisi untuk mendapatkan sumber daya di dalamnya.

Terhadap wilayah administratif Kota Makassar, terbagi atas beberapa wilayah yaitu terdiri dari 15 Kecamatan dan 153 Kelurahan. Kecamatan di Kota Makassar yang pada dasarnya terbagi dengan jumlah antara 3 (tiga) sampai dengan 15 (lima belas) di tiap Kelurahan. Sedangkan Pusat Pemerintahan Kota Makassar berada

di Kecamatan Ujung Pandang. Hal tersebut dijabarkan sebagai berikut :

Tabel : Jumlah Kelurahan Menurut Kecamatan di Kota Makassar 2017-2021.<sup>34</sup>

| <b>Kecamatan</b>      | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Mariso                | 9           | 9           | 9           | 9           | 9           |
| Mamajang              | 13          | 13          | 13          | 13          | 13          |
| Tamalate              | 11          | 11          | 11          | 11          | 11          |
| Rappocini             | 11          | 11          | 11          | 11          | 11          |
| Makassar              | 14          | 14          | 14          | 14          | 14          |
| Ujung Pandang         | 10          | 10          | 10          | 10          | 10          |
| Wajo                  | 8           | 8           | 8           | 8           | 8           |
| Bontoala              | 12          | 12          | 12          | 12          | 12          |
| Ujung Tanah           | 9           | 9           | 9           | 9           | 9           |
| Kepulauan Singkarrang | 3           | 3           | 3           | 3           | 3           |
| Tallo                 | 15          | 15          | 15          | 15          | 15          |
| Panakkukang           | 11          | 11          | 11          | 11          | 11          |
| Manggala              | 8           | 8           | 8           | 8           | 8           |
| Biringkanaya          | 11          | 11          | 11          | 11          | 11          |
| Tamalanrea            | 8           | 8           | 8           | 8           | 8           |
| <b>Makassar</b>       | <b>153</b>  | <b>153</b>  | <b>153</b>  | <b>153</b>  | <b>153</b>  |

Selain itu, merujuk pada data Jumlah Wilayah Rukun Warga (RW) dan Rukun Tetangga Menurut Wilayah Kecamatan di Kota Makassar, dijabarkan sebagai berikut :

Tabel : Jumlah Kelurahan, Rukun Warga (RW), dan Rukun Tetangga (RT) Menurut Kecamatan di Kota Makassar 2021.<sup>35</sup>

| <b>Kecamatan</b> | <b>Kelurahan</b> | <b>Rukun Warga (RW)</b> | <b>Rukun Tetangga (RT)</b> |
|------------------|------------------|-------------------------|----------------------------|
| Mariso           | 9                | 47                      | 218                        |
| Mamajang         | 13               | 56                      | 279                        |
| Tamalate         | 11               | 113                     | 566                        |
| Rappocini        | 11               | 107                     | 575                        |
| Makassar         | 14               | 69                      | 368                        |

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

|                       |            |            |              |
|-----------------------|------------|------------|--------------|
| Ujung Pandang         | 10         | 37         | 137          |
| Wajo                  | 8          | 45         | 169          |
| Bontoala              | 12         | 56         | 240          |
| Ujung Tanah           | 9          | 35         | 143          |
| Kepulauan Singkarrang | 3          | 15         | 57           |
| Tallo                 | 15         | 77         | 465          |
| Panakkukang           | 11         | 86         | 475          |
| Manggala              | 8          | 74         | 411          |
| Biringkanaya          | 11         | 110        | 552          |
| Tamalanrea            | 8          | 69         | 346          |
| <b>Makassar</b>       | <b>153</b> | <b>996</b> | <b>5.001</b> |

Penduduk Kota Makassar tahun 2022 tercatat sebanyak 1.427.619 Jiwa dengan jumlah penduduk laki-laki sebanyak 711.006 Jiwa dan penduduk Perempuan sebanyak 716.613 Jiwa. Dengan pertumbuhan penduduk dari Tahun 2020 ke Tahun 2021 sebesar 0,26 persen. Dengan luas wilayah 175,77 km<sup>2</sup>, maka kepadatan penduduk di Kota Makassar yaitu 8.122 Jiwa per kilometer persegi. Kecamatan dengan kepadatan penduduk tertinggi yaitu Kecamatan Makassar dengan 32.596 Jiwa per kilometer persegi. Sedangkan Kecamatan dengan kepadatan penduduk terendah adalah Kecamatan Tamalanrea yaitu 3.242 per kilometer persegi. Jumlah penduduk Kota Makassar sebagaimana dimaksud tersebut tersebar di beberapa Kecamatan dengan angka sebagaimana dalam tabel berikut :

Tabel : Tabel Jumlah Penduduk Kota Makassar berdasarkan data Kecamatan.<sup>36</sup>

| Kecamatan     | Jenis Kelamin |           | Total   |
|---------------|---------------|-----------|---------|
|               | Laki-Laki     | Perempuan |         |
| Mariso        | 28.903        | 28.691    | 57.594  |
| Mamajang      | 27.520        | 28.536    | 56.056  |
| Tamalate      | 90.757        | 90.776    | 181.533 |
| Rappocini     | 70.802        | 73.817    | 144.619 |
| Makassar      | 40.699        | 41.443    | 82.142  |
| Ujung Pandang | 11.893        | 12.631    | 24.526  |

<sup>36</sup> *Ibid.*

|                       |                |                |                  |
|-----------------------|----------------|----------------|------------------|
| Wajo                  | 15.002         | 15.031         | 30.033           |
| Bontoala              | 27.339         | 27.763         | 55.102           |
| Ujung Tanah           | 17.995         | 17.952         | 35.947           |
| Kepulauan Singkarrang | 7.051          | 7.136          | 14.187           |
| Tallo                 | 73.289         | 72.111         | 145.400          |
| Panakkukang           | 69.693         | 69.942         | 139.635          |
| Manggala              | 73.649         | 73.900         | 147.549          |
| Biringkanaya          | 104.997        | 105.079        | 210.076          |
| Tamalanrea            | 51.415         | 51.805         | 103.220          |
| <b>Makassar</b>       | <b>711.006</b> | <b>716.613</b> | <b>1.427.619</b> |

Tabel : Tabel Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kecamatan di Kota Makassar.<sup>37</sup>

| Kecamatan             | Penduduk (ribu)  |                  | Laju Pertumbuhan Penduduk per Tahun |             |
|-----------------------|------------------|------------------|-------------------------------------|-------------|
|                       | 2020             | 2021             | 2010-2020                           | 2020-2021   |
| Mariso                | 57.426           | 57.594           |                                     | 0,30        |
| Mamajang              | 56.049           | 56.056           |                                     | 0,02        |
| Tamalate              | 180.824          | 181.533          |                                     | 0,40        |
| Rappocini             | 144.587          | 144.619          |                                     | 0,03        |
| Makassar              | 82.067           | 82.142           |                                     | 0,10        |
| Ujung Pandang         | 24.526           | 24.526           |                                     | 0,01        |
| Wajo                  | 29.972           | 30.033           |                                     | 0,21        |
| Bontoala              | 54.996           | 55.102           |                                     | 0,20        |
| Ujung Tanah           | 35.789           | 35.947           |                                     | 0,45        |
| Kepulauan Singkarrang | 14.125           | 14.187           |                                     | 0,45        |
| Tallo                 | 144.977          | 145.400          |                                     | 0,30        |
| Panakkukang           | 139.590          | 139.635          |                                     | 0,04        |
| Manggala              | 146.724          | 147.549          |                                     | 0,57        |
| Biringkanaya          | 209.048          | 210.076          |                                     | 0,50        |
| Tamalanrea            | 103.177          | 103.220          |                                     | 0,05        |
| <b>Makassar</b>       | <b>1.423.877</b> | <b>1.427.619</b> |                                     | <b>0,26</b> |

<sup>37</sup> *Ibid.*

Tabel : Tabel Distribusi Persentase Penduduk dan Kepadatan Penduduk Menurut Kecamatan di Kota Makassar.<sup>38</sup>

| Kecamatan             | Persentase Penduduk |               | Kepadatan Penduduk<br>(per km <sup>2</sup> ) |              |
|-----------------------|---------------------|---------------|--|--------------|
|                       | 2020                | 2021          | 2020   | 2021         |
| Mariso                | 4,03                | 4,03          | 31.553                                       | 31.645       |
| Mamajang              | 3,94                | 3,93          | 24.911                                       | 24.914       |
| Tamalate              | 12,70               | 12,72         | 8.947  | 8.982        |
| Rappocini             | 10,15               | 10,13         | 15.665                                       | 15.668       |
| Makassar              | 5,76                | 5,75          | 32.566                                       | 32.596       |
| Ujung Pandang         | 1,72                | 1,72          | 9.325  | 9.325        |
| Wajo                  | 2,10                | 2,10          | 15.061                                       | 15.092       |
| Bontoala              | 3,86                | 3,86          | 26.189                                       | 26.239       |
| Ujung Tanah           | 2,51                | 2,52          | 8.134  | 8.170        |
| Kepulauan Singkarrang | 0,99                | 0,99          | 9.172  | 9.212        |
| Tallo                 | 10,18               | 10,18         | 24.867                                       | 24.940       |
| Panakkukang           | 9,80                | 9,78          | 8.187  | 8.190        |
| Manggala              | 10,30               | 10,34         | 6.078  | 6.112        |
| Biringkanaya          | 14,68               | 14,72         | 4.335  | 4.357        |
| Tamalanrea            | 7,25                | 7,23          | 3.240  | 3.242        |
| <b>Makassar</b>       | <b>100,00</b>       | <b>100,00</b> | <b>8.101</b>                                 | <b>8.122</b> |

Tabel : Tabel Rasio Jenis Kelamin Penduduk Menurut Kecamatan di Kota Makassar.<sup>39</sup>

| Kecamatan     | Rasio Jenis Kelamin |        |
|---------------|---------------------|--------|
|               | 2020                | 2021   |
| Mariso        | 100,72              | 100,74 |
| Mamajang      | 96,42               | 96,44  |
| Tamalate      | 99,96               | 99,98  |
| Rappocini     | 95,90               | 95,92  |
| Makassar      | 98,18               | 98,20  |
| Ujung Pandang | 94,14               | 94,17  |
| Wajo          | 99,79               | 99,81  |
| Bontoala      | 98,46               | 98,47  |

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

|                       |              |              |
|-----------------------|--------------|--------------|
| Ujung Tanah           | 100,22       | 100,24       |
| Kepulauan Singkarrang | 98,78        | 98,81        |
| Tallo                 | 101,61       | 101,63       |
| Panakkukang           | 99,62        | 99,64        |
| Manggala              | 99,64        | 99,66        |
| Biringkanaya          | 99,90        | 99,92        |
| Tamalanrea            | 99,23        | 99,25        |
| <b>Makassar</b>       | <b>99,19</b> | <b>99,22</b> |

### **b. Identifikasi Permasalahan Yang Dihadapi**

Terhadap pelaksanaan kewajiban penyelenggaraan perumahan dan permukiman Kota Makassar, yang diketahui sebelumnya bahwa penyelenggaraan perumahan dan permukiman merupakan hak yang harus didapatkan setiap masyarakat daerah Kota Makassar sebagaimana tertuang dalam dalam Pasal 129 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, bahwa setiap orang berhak:

- a. menempati, menikmati, dan/atau memiliki/memperoleh rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur;
- b. melakukan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman;
- c. memperoleh informasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- d. memperoleh manfaat dari penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- e. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang dialami secara langsung sebagai akibat penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; dan
- f. mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan terhadap penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang merugikan masyarakat.

Tidak dapat dipungkiri bahwa seiring dengan peningkatan jumlah penduduk Kota Makassar menyebabkan peningkatan kebutuhan akan perumahan dan fasilitas-fasilitas lainnya yang



terkait. Pemenuhan kebutuhan perumahan dan fasilitas-fasilitas yang terkait tersebut tidak terlepas dari peningkatan penggunaan lahan. Pengembangan kawasan permukiman akibat tidak tertata dan semakin berkurangnya lahan permukiman mendorong peningkatan permukiman tidak layak di Kota Makassar. Sedangkan dikatakan bahwa permukiman yang baik merupakan hak setiap orang dalam Negara Indonesia.

Rumah merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang memiliki fungsi strategis sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman mengamanatkan bahwa 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.

Untuk melaksanakan tanggung jawab pelayanan dasar di bidang Kawasan permukiman dan perumahan dan pembinaan penyelenggaraan Kawasan permukiman dan perumahan khususnya urusan penyelenggaraan Prasarana, Sarana dan Utilitas Kawasan permukiman dan Perumahan, Pemerintah Kota Makassar pada dasarnya telah menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyediaan dan Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum pada Kawasan Industri, Perdagangan, Perumahan dan Permukiman. Sebagai pelaksanaan dari ketentuan Peraturan Daerah tersebut, dimana telah ditetapkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 97 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pembayaran Uang Kompensasi, Verifikasi, Penyerahan, Pengawasan dan Pengendalian Prasarana, Sarana dan Utilitas Pada Kawasan Industri, Perdagangan, Perumahan dan Permukiman.

Rangkaian peraturan perundang-undangan tersebut menjadi landasan hukum Pemerintah Daerah Kota Makassar dalam melaksanakan tugas dan wewenang pemerintahan serta

kewajibannya dalam bidang perumahan dan kawasan pemukiman khususnya penyelenggaraan prasarana, sarana dan utilitas pada kawasan perumahan. Pemerintah melakukan usaha-usaha untuk memenuhi kebutuhan akan rumah tinggal melalui penyelenggaraan perumahan dengan melibatkan berbagai pihak baik perorangan maupun kelompok usaha berbadan hukum. Usaha-usaha ini tidak hanya sampai pada pengadaan rumahnya saja tetapi juga beserta prasarana, sarana, dan utilitas. Prasarana, sarana dan utilitas kawasan perumahan merupakan hal tak terpisahkan dari kawasan perumahan yang sangat krusial dan dibutuhkan untuk menunjang kualitas hidup warga kota. Hal ini menjadi kewajiban mutlak bagi pemerintah daerah beserta pengembang perumahan untuk menyediakan, mengelola, dan memelihara serta meningkatkan kualitas dan kuantitasnya. Sedang untuk melaksanakan tugas pemerintah daerah dalam memelihara dan meningkatkan kualitas prasarana, sarana, dan utilitas sebuah perumahan maka terlebih dahulu harus dilaksanakan penyerahan oleh pengembang kepada pemerintah kota sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kawasan perkotaan sebagai daerah yang didominasi kegiatan manufaktur industri, perdagangan dan jasa menjadi pusat perekonomian suatu wilayah sehingga mendorong terjadinya migrasi masyarakat dari desa ke kota dan meningkatkan jumlah penduduk kota serta memicu pertumbuhan kota dengan pesat. Hingga awal Januari 2019 berdasarkan data Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman kebutuhan rumah di Kota Makassar masih kurang sekitar 114 ribu rumah. Jumlah ini didasarkan pada jumlah rumah tangga dan jumlah rumah yang tersedia saat ini. Dinas Perumahan menghitung jumlah rumah tempat tinggal di Kota Makassar sampai tahun 2018 sebanyak 243.685 unit. Sementara jumlah keluarga atau rumah tangga di Kota Makassar lebih 350 ribu.

Selain itu, urbanisasi atau pertumbuhan kota yang cepat secara langsung berimplikasi pada pembangunan infrastruktur dasar dan pelayanan publik. Kurangnya pelayanan air bersih, sanitasi yang baik, penyediaan rumah, fasilitas pendidikan dan kesehatan serta

transportasi yang baik untuk memenuhi kebutuhan pertumbuhan kota menjadi penyebab utama timbulnya masalah di kota-kota di Negara berkembang. Sejalan dengan meningkatnya jumlah penduduk perkotaan serta meningkatnya tuntutan kebutuhan kehidupan dalam spek-aspek politik, ekonomi, sosial, budaya dan teknologi telah mengakibatkan meningkatnya kegiatan penduduk perkotaan, hal tersebut berakibat pada meningkatnya kebutuhan ruang perkotaan yang besar khususnya untuk perumahan dan fasilitas penunjangnya.

Terhitung sejak tahun 2006-2017 telah ada sebanyak 245 pengembang perumahan dengan 543 siteplan perumahan dan 16 perumahan yang prasarana, sarana dan utilitasnya telah diserahkan dan dikelola pemerintah Kota Makassar. Prasarana, sarana, dan utilitas yang diserahkan nantinya akan menjadi aset daerah yang dikelola untuk menunjang aktivitas warga kota. Warga kota hanya memahami bahwa pemeliharaan bahkan peningkatan kualitas Prasarana, Sarana dan Utilitas adalah kewajiban dan wewenang pemerintah dan sangat urgen untuk dipenuhi sementara pemerintah Kota tidak dapat melaksanakan kewajibannya tanpa adanya proses penyerahan secara administratif yang diakui oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa terkait penyelenggaraan Prasarana, Sarana dan Utilitas Kawasan Permukiman dan Perumahan Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyediaan dan Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum pada Kawasan Industri, Perdagangan, Perumahan dan Permukiman. Pada faktanya bahwa Peraturan Daerah tersebut sudah tidak relevan lagi untuk dilaksanakan sebagai landasan hukum penyelenggaraan terkait perumahan dan kawasan permukiman di Kota Makassar, mengingat substansi atau materi muatan yang diatur sudah tidak sesuai dengan peraturan di atasnya yaitu bahwa Peraturan Daerah ini masih merujuk pada ketentuan Peraturan Perundang-Undangan telah dicabut yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, Undang-Undang Nomor 4 Tahun

1992 tentang Perumahan dan Permukiman yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana konsekuensi terhadap perubahan Undang-Undang tersebut yang berimplikasi pada ketentuan peraturan pelaksanaan yang pada dasarnya sudah tidak relevan lagi diberlakukan serta sudah tidak mampu mengakomodir kebutuhan Pemerintahan Daerah khususnya terkait penyelenggaraan Prasarana, Sarana dan Utilitas Kawasan Permukiman dan Perumahan termasuk Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyediaan dan Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum pada Kawasan Industri, Perdagangan, Perumahan dan Permukiman.

#### **D. Kajian Terhadap Implikasi Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Baban Keuangan Daerah**

Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman merupakan acuan dan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perumahan rakyat dan kawasan permukiman, serta para pengembang dalam menjalankan usahanya membangun perumahan dan permukiman di wilayah Kota Makassar.

Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, dan pengendalian, termasuk di dalamnya pengembangan kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu. Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman didasarkan pada Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman. Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman merupakan dokumen perencanaan yang merupakan jabaran pengisian rencana pola ruang Perumahan dan Kawasan

Permukiman dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), serta memuat skenario penyelenggaraan pengelolaan bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang terkoordinasi dan terpadu secara lintas sektoral dan lintas wilayah administratif.

Pengaturan tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman harus mampu:

1. mewujudkan ketertiban dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman;
2. memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan dalam melaksanakan tugas dan wewenang serta hak dan kewajibannya dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman; dan
3. mewujudkan keadilan bagi seluruh pemangku kepentingan terutama bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Ruang lingkup Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman meliputi:

1. Penyediaan dan penyerahan prasarana dan utilitas;
2. Tim Verifikasi;
3. Pelaporan;
4. Pembiayaan;
5. Pembinaan dan Pengawasan;
6. Larangan;
7. Sanksi Administrasi;
8. Sanksi Pidana.

Terhadap dampak Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman terhadap keuangan daerah adalah perlunya alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) guna membiayai penyelenggaraan perumahan rakyat dan kawasan permukiman yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Dengan demikian dengan Peraturan Daerah ini akan sedikit banyak membebani APBD itu sendiri.

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**  
**TERKAIT**

Peraturan perundang-undangan sebagaimana hakekatnya isi dan substansi tidak boleh bertentangan dengan isi perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya. Berdasarkan asas peraturan perundang-undangan dapat diperinci hal-hal sebagai berikut:<sup>40</sup>

1. Perundang-undangan yang rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau mengenyampingkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi yang sebaliknya dapat.
2. Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah oleh atau dengan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
3. Ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh perundang-undangan yang lebih rendah.

Dalam proses Pembentukan Peraturan Daerah, terdapat beberapa asas yang menjadi landasan yuridis yang perlu diperhatikan, yakni:

1. Lex superior derogat lex inferiori dan lex superior lex inferiori; yang berarti hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan hukum yang lebih rendah.

---

<sup>40</sup> Amiroeddin Syarif, *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hal. 78.

2. Asas *lex specialis derogat lex generalis*; yang berarti bahwa hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum.
3. Asas *lex posteriori derogat lex priori*; yang artinya hukum yang baru mengesampingkan hukum yang lama.
4. Asas *delegata potestas non potest delegari*; yang berarti penerima delegasi tidak berwenang mendelegasikan lagi tanpa persetujuan pemberi delegasi.

Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman ini, substansi yang akan diatur memiliki relevansi dengan beberapa peraturan perundang-undangan. Menyangkut Penyelenggaraan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Kota Makassar, beberapa peraturan perundangan menjadi acuan pengaturannya. Dalam Rancangan Peraturan Daerah ini, antara lain peraturan perundang-undangan tentang: (i) Dasar Hukum yang memberikan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah terkait; (ii) Dasar Hukum yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah terkait; dan (iii) Dasar Hukum yang memiliki relevansi dengan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman. Secara rinci beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman ini, antara lain sebagaimana tersebut di bawah ini.

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

Ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang relevan dikemukakan terkait Rancangan Peraturan Daerah ini adalah:

Pasal 18 ayat (6)

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.

Pasal 18H ayat (1)

Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

#### **B. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria**

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang relevan dikemukakan terkait Rancangan Peraturan Daerah ini adalah:

Pasal 6

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Pasal 7

Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Pasal 8

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa.

Pasal 9

- (1) Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2.
- (2) Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya



### **C. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung**

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung yang relevan dikemukakan terkait Rancangan Peraturan Daerah ini adalah:

#### Pasal 5

- (1) Fungsi bangunan gedung meliputi fungsi hunian, keagamaan, usaha, sosial dan budaya, serta fungsi khusus.
- (2) Bangunan gedung fungsi hunian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi bangunan untuk rumah tinggal tunggal, rumah tinggal deret, rumah susun, dan rumah tinggal sementara.
- (3) Bangunan gedung fungsi keagamaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi masjid, gereja, pura, wihara, dan kelenteng.
- (4) Bangunan gedung fungsi usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi bangunan gedung untuk perkantoran, perdagangan, perindustrian, perhotelan, wisata dan rekreasi, terminal, dan penyimpanan.
- (5) Bangunan gedung fungsi sosial dan budaya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi bangunan gedung untuk pendidikan, kebudayaan, pelayanan kesehatan, laboratorium, dan pelayanan umum.
- (6) Bangunan gedung fungsi khusus sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi bangunan gedung untuk reaktor nuklir, instalasi pertahanan dan keamanan, dan bangunan sejenis yang diputuskan oleh menteri.
- (7) Satu bangunan gedung dapat memiliki lebih dari satu fungsi.
- (8) Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2.
- (9) Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun Wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

**D. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman Sebagaimana Diubah Beberapa Kali Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja**

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang relevan dikemukakan terkait Rancangan Peraturan Daerah ini adalah:

Pasal 1

- (1) Perumahan dan kawasan permukiman adalah 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.
- (2) 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.
- (3) 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.
- (4) 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.
- (5) Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, dan pengendalian, termasuk di dalamnya pengembangan kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu.

- (6) Prasarana adalah kelengkapan dasar fisik lingkungan hunian yang memenuhi standar tertentu untuk kebutuhan bertempat tinggal yang layak, sehat, aman, dan nyaman.
- (7) Sarana adalah fasilitas dalam lingkungan hunian yang berfungsi untuk mendukung penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi.
- (8) Utilitas umum adalah kelengkapan penunjang untuk pelayanan lingkungan hunian.

#### Pasal 32

- (1) Pembangunan perumahan meliputi:
  - a. Pembangunan rumah dan prasarana, sarana, dan utilitas umum; dan/atau
  - b. peningkatan kualitas perumahan.
- (2) Pembangunan perumahan dilakukan dengan mengembangkan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta mengembangkan industri bahan bangunan yang mengutamakan pemanfaatan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal yang aman bagi kesehatan.
- (3) Industri bahan bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib memenuhi Standar Nasional Indonesia.

#### Pasal 36

- (1) Dalam hal pembangunan perumahan dengan hunian berimbang tidak dalam satu hamparan, pembangunan rumah umum harus dilaksanakan dalam satu daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Pembangunan rumah umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mempunyai akses menuju pusat pelayanan atau tempat kerja.
- (3) Kemudahan akses sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Daerah.

#### Pasal 47

- (1) Pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau setiap orang.
- (2) Pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum wajib dilakukan sesuai dengan rencana, rancangan, dan perizinan.

- (3) Pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan 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; dan
  - d. Prasarana, sarana, dan utilitas umum yang telah selesai dibangun oleh setiap orang harus diserahkan kepada pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 49:

- (1) Pemanfaatan rumah dapat digunakan sebagai kegiatan usaha secara terbatas tanpa membahayakan dan tidak mengganggu fungsi hunian.
- (2) Pemanfaatan rumah selain digunakan untuk fungsi hunian harus memastikan terpeliharanya perumahan dan lingkungan hunian.
- (3) Ketentuan mengenai pemanfaatan rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah.

**E. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang relevan dikemukakan terkait Rancangan Peraturan Daerah ini adalah:

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 5 UU No 12 Tahun 2011 dijelaskan sebagai berikut.

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “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.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “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.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas 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.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “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.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “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.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 6

- (3) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
- a. pengayoman;
  - b. kemanusiaan;
  - c. kebangsaan;
  - d. kekeluargaan;
  - e. kenusantaraan;
  - f. bhinneka tunggal ika;
  - g. keadilan;
  - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
  - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
  - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (4) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 dijelaskan sebagai berikut.

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “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.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “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.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Huruf h

Yang dimaksud dengan “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.

Huruf i

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

Huruf j

Yang dimaksud dengan “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.

Pasal 14

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota 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.



**F. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana Diubah Beberapa Kali Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja**

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang relevan dikemukakan terkait Rancangan Peraturan Daerah ini adalah:

Pasal 12 ayat (1)

Salah satu urusan pemerintahan konkuren yang bersifat wajib dan berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan perumahan rakyat dan kawasan permukiman.

Pasal 236:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:  
Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 237

- (1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.

- (4) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

Pasal 250

- (1) Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.
- (2) Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
  - b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
  - c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
  - d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
  - e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

**G. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman Sebagaimana Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman**

Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman yang relevan dikemukakan terkait Rancangan Peraturan Daerah ini adalah:

Pasal 2

Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman bertujuan untuk:

- a. mewujudkan ketertiban dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman;
- b. memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan dalam melaksanakan tugas dan wewenang serta hak

dan kewajibannya dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman; dan

- c. mewujudkan keadilan bagi seluruh pemangku kepentingan terutama bagi MBR dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.

#### Pasal 3

Lingkup Peraturan Pemerintah ini meliputi:

- a. penyelenggaraan Perumahan;
- b. penyelenggaraan kawasan Permukiman;
- c. keterpaduan Prasarana, Sarana, Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman;
- d. pemeliharaan dan perbaikan;
- e. pencegahan dan peningkatan kualitas Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh;
- f. Konsolidasi Tanah; dan
- g. sanksi administrasi.

#### Pasal 4

- (1) Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman merupakan satu kesatuan sistem yang dilaksanakan secara terkoordinasi, terpadu dan berkelanjutan.
- (2) Penyelenggaraan Perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan prinsip penyelenggaraan kawasan Permukiman sebagai dasar penyelenggaraan Perumahan.
- (3) Prinsip penyelenggaraan kawasan Permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan perwujudan kegiatan pembangunan peruntukan Perumahan di kawasan Permukiman sebagaimana yang dituangkan di dalam rencana tata ruang yang mengutamakan keterpaduan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum kawasan sebagai pengendalian dan pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman.

#### Pasal 5

- (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 pembiayaan dan pendayagunaan 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

- (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.

#### Pasal 7

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

#### Pasal 47

- (1) Arahannya pengembangan kawasan Permukiman meliputi:
  - a. hubungan antar kawasan fungsional sebagai bagian lingkungan hidup di luar kawasan lindung;
  - b. keterkaitan Lingkungan Hunian perkotaan dengan Lingkungan Hunian perdesaan;
  - c. keterkaitan antara pengembangan Lingkungan Hunian perkotaan dan pengembangan Kawasan Perkotaan;
  - d. keterkaitan antara pengembangan Lingkungan Hunian perdesaan dan pengembangan Kawasan Perdesaan;

- e. keserasian tata kehidupan manusia dengan lingkungan hidup;
  - f. keseimbangan antara kepentingan publik dan kepentingan setiap orang; dan
  - g. lembaga yang mengoordinasikan pengembangan Kawasan Permukiman.
- (2) Arahan pengembangan kawasan Permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi acuan dalam mewujudkan:
- a. hubungan antara pengembangan Perumahan sebagai bagian dari kawasan Permukiman; dan
  - b. kemudahan penyediaan pembangunan Perumahan sebagai bagian dari kawasan Permukiman.

#### Pasal 55

Penyelenggaraan kawasan Permukiman wajib dilaksanakan sesuai dengan arahan pengembangan kawasan Permukiman yang terpadu dan berkelanjutan.

#### Pasal 56

- (1) Penyelenggaraan kawasan Permukiman dilaksanakan melalui tahapan:
- a. Perencanaan;
  - b. Pembangunan;
  - c. Pemanfaatan; dan
  - d. Pengendalian.
- (2) Penyelenggaraan Kawasan Permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam:
- a. Pengembangan yang telah ada;
  - b. Pembangunan baru; atau
  - c. Pembangunan kembali.

#### Pasal 90

- (1) Keterpaduan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman dilakukan sebagai pengikat satu kesatuan sistem Perumahan dan Kawasan Permukiman sesuai dengan hierarkinya berdasarkan RTRW.
- (2) Keterpaduan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

dilakukan sesuai dengan rencana penyediaan tanah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (3) Keterpaduan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhitungkan kebutuhan pelayanan sesuai dengan standar teknis yang berlaku.
- (4) Ketentuan mengenai pedoman keterpaduan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai hierarki Perumahan dan Kawasan Permukiman diatur dalam Peraturan Menteri.

#### Pasal 91

- (1) Pembangunan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman wajib dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah disahkan dan izin yang telah diterbitkan oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Pembangunan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah; Pemerintah Daerah, dan/atau setiap orang.
- (3) Dalam pembangunan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan melalui kerja sama antara:
  - a. Pemerintah dengan Pemerintah Daerah;
  - b. Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Daerah lainnya;
  - c. Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dengan Badan Hukum; dan/atau
  - d. Badan Hukum dengan Badan Hukum lainnya.
- (4) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 92

- (1) Pemeliharaan dan perbaikan dimaksudkan untuk menjaga fungsi Perumahan dan Kawasan Permukiman yang dapat berfungsi secara baik dan berkelanjutan untuk kepentingan kualitas hidup orang perorangan.

- (2) Pemeliharaan dan perbaikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pada Rumah serta Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum di Perumahan, Permukiman, Lingkungan Hunian dan kawasan Permukiman.

#### Pasal 93

- (1) Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah melakukan penyusunan pedoman pemeliharaan Rumah serta Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum di Perumahan, Permukiman, Lingkungan Hunian dan kawasan Permukiman.
- (2) Pemeliharaan Rumah serta Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum dilakukan melalui perawatan dan pemeriksaan secara berkala.

#### Pasal 94

- (1) Pemeliharaan Rumah wajib dilakukan oleh setiap orang.
- (2) Pemeliharaan Rumah dilakukan terhadap Rumah yang telah selesai dibangun.
- (3) Rumah sebelum diserahterimakan kepada pemilik, pemeliharaan Rumah menjadi tanggung jawab pelaku pembangunan.
- (4) Tanggung jawab pelaku pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sekurang-kurangnya selama 3 (tiga) bulan.
- (5) Pemeliharaan Rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 95

- (1) Pemeliharaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum untuk Perumahan, dan Permukiman wajib dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan/atau setiap orang.
- (2) Pemeliharaan Sarana dan Utilitas Umum untuk Lingkungan Hunian wajib dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau Badan Hukum.
- (3) Pemeliharaan Prasarana untuk kawasan Permukiman wajib dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau Badan Hukum.
- (4) Pemeliharaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dilakukan oleh setiap orang yang memiliki keahlian.



- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemeliharaan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Menteri.

#### Pasal 96

Perbaikan Rumah dan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum dilakukan melalui rehabilitasi atau pemugaran.

#### Pasal 98

- (1) Perbaikan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum untuk Perumahan dan Permukiman wajib dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
- (2) Perbaikan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum yang telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah.
- (3) Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat menunjuk atau bekerjasama dengan Badan Hukum untuk melakukan perbaikan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Dalam hal Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum yang belum diserahkan kepada Pemerintah Daerah maka perbaikan merupakan kewajiban penyelenggara pembangunan.

#### Pasal 99

- (1) Perbaikan Prasarana untuk Lingkungan Hunian dan kawasan Permukiman wajib dilakukan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya.
- (2) Perbaikan Prasarana untuk kawasan Permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui penunjukan atau bekerjasama dengan Badan Hukum sesuai ketentuan peraturan perundangundangan.

#### Pasal 100

Ketentuan mengenai tata cara perbaikan Rumah dan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum untuk Perumahan, Permukiman, Lingkungan Hunian, dan kawasan Permukiman diatur dengan Peraturan Menteri.

#### Pasal 122

Konsolidasi Tanah dilakukan untuk mencapai pemanfaatan tanah secara optimal, melalui peningkatan efisiensi dan produktifitas penggunaan tanah.

#### Pasal 123

- (1) Dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan dan sekaligus menyediakan tanah untuk pembangunan Prasarana dan fasilitas umum dilaksanakan pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dalam bentuk konsolidasi tanah di wilayah perkotaan dan di pedesaan.
- (2) Kegiatan Konsolidasi Tanah meliputi penataan kembali bidang-bidang tanah termasuk hak atas tanah dan/atau penggunaan tanahnya dengan dilengkapi Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum dengan melibatkan partisipasi para pemilik tanah dan/atau penggarap tanah.

#### Pasal 124

- (1) Konsolidasi Tanah dilakukan dalam rangka penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan RTRW Kabupaten/Kota, sebagai upaya penyediaan tanah untuk Pembangunan Perumahan dan Kawasan Permukiman.
- (2) Konsolidasi Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan bagi pembangunan Rumah tunggal, Rumah deret, atau Rumah susun.

#### Pasal 125

- (1) Penetapan lokasi Konsolidasi Tanah yang terletak pada satu Kabupaten/Kota dilakukan oleh bupati/walikota, khusus untuk DKI Jakarta, dilakukan oleh Gubernur.
- (2) Lokasi Konsolidasi Tanah yang sudah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak memerlukan izin lokasi.

## **H. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah**

Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang relevan dikemukakan terkait Rancangan Peraturan Daerah ini adalah:

### Pasal 2

- (1) Pembangunan Perumahan MBR dilakukan untuk luas lahan tidak lebih dari 5 (lima) hektare dan paling kurang 0,5 (nol koma lima) hektare serta berada dalam 1 (satu) lokasi yang diperuntukkan bagi pembangunan Rumah tapak.
- (2) Lokasi pembangunan Perumahan MBR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.

### Pasal 3

Pembangunan Perumahan MBR sesuai dengan standar yang ditetapkan oleh Menteri.

### Pasal 4

Pelaksanaan pembangunan Perumahan MBR dilakukan dalam 4 (empat) tahapan, yaitu:

- a. persiapan;
- b. prakonstruksi;
- c. konstruksi; dan
- d. pasca konstruksi.

### Pasal 5

- (1) Badan Hukum yang akan melaksanakan pembangunan Perumahan MBR menyusun proposal pembangunan Perumahan MBR.
- (2) Proposal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi perencanaan pembangunan Perumahan MBR yang memuat paling sedikit:
  - a. perencanaan dan perancangan Rumah MBR;
  - b. perencanaan dan perancangan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan MBR;
  - c. perolehan tanah; dan

- d. pemenuhan perizinan.

#### Pasal 6

Perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf d berupa seluruh perizinan yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan Perumahan MBR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, yang meliputi:

- a. perizinan yang menyangkut pengesahan site plan;
- b. surat pernyataan kesanggupan pengelolaan dan pemantauan lingkungan;
- c. izin mendirikan bangunan dan pengesahan dokumen rencana teknis.

#### Pasal 7

- (1) Badan Hukum mengajukan proposal pembangunan Perumahan MBR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 kepada bupati/walikota melalui PTSP.
- (2) Proposal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilengkapi dengan lampiran, yaitu:
  - a. sertifikat tanah atau bukti kepemilikan tanah lainnya; dan
  - b. bukti pembayaran pajak bumi dan bangunan tahun terakhir;
- (3) Dalam hal Badan Hukum melampirkan bukti kepemilikan tanah lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, Badan Hukum sekaligus mengajukan permohonan izin pemanfaatan tanah.
- (4) PTSP memberikan persetujuan atas proposal pembangunan Perumahan MBR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 7 (tujuh) Hari kerja sejak permohonan diterima oleh PTSP secara lengkap dan benar.
- (5) Dalam hal PTSP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, pengajuan proposal disampaikan melalui satuan kerja perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Perumahan.

#### Pasal 8

Dalam rangka pelaksanaan PTSP, bupati/walikota wajib mendelegasikan wewenang pemberian perizinan dan nonperizinan

terkait dengan pembangunan Perumahan MBR kepada PTSP Kabupaten/Kota.

Pasal 15

- (1) Pelaksanaan konstruksi Perumahan MBR berupa Rumah MBR, Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan MBR yang berbentuk bangunan gedung dilaksanakan berdasarkan dokumen rencana teknis yang telah disetujui dan disahkan oleh PTSP.
- (2) Kegiatan pelaksanaan konstruksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. pemeriksaan dokumen pelaksanaan;
  - b. persiapan lapangan;
  - c. kegiatan konstruksi;
  - d. pemeriksaan akhir pekerjaan konstruksi; dan
  - e. penyerahan hasil akhir pekerjaan.
- (3) Pemeriksaan dokumen pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a meliputi pemeriksaankelengkapan, kebenaran, dan keterlaksanaan konstruksi (constructability) dari semua dokumenpelaksanaan pekerjaan.
- (4) Persiapan lapangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b meliputi penyusunan programpelaksanaan, mobilisasi sumber daya, dan penyiapan fisik lapangan.
- (5) Kegiatan konstruksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c meliputi pelaksanaan pekerjaankonstruksi fisik di lapangan, pembuatan laporan kemajuan pekerjaan, penyusunan gambar kerjapelaksanaan (shop drawings) dan gambar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan yang dilaksanakan (as built drawings), serta kegiatan masa pemeliharaan konstruksi dengan menerapkan prinsip- prinsipkeselamatan dan kesehatan kerja.
- (6) Kegiatan pemeriksaan akhir pekerjaan konstruksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d meliputi pemeriksaan hasil akhir pekerjaan konstruksi Rumah MBR, Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan MBR yang berbentuk bangunan gedung terhadap kesesuaian dengan dokumen pelaksanaan.

- (7) Penyerahan hasil akhir pekerjaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf e merupakan berita acara serah terima rumah MBR, Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Perumahan MBR yang berbentuk bangunan gedung yang laik fungsi.

#### Pasal 18

- (1) Badan Hukum mengajukan penerbitan pajak bumi dan bangunan atas pembangunan Perumahan MBR kepada satuan kerja perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendapatan daerah dengan melampirkan dokumen izin mendirikan bangunan.
- (2) Satuan kerja perangkat daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menerbitkan pajak bumi dan bangunan paling lama 1 (satu) Hari sejak pengajuan diterima secara lengkap dan benar oleh satuan kerja perangkat daerah.

#### Pasal 19

- (1) Kabupaten/Kota menetapkan besaran bea perolehan hak atas tanah dan bangunan Rumah MBR berdasarkan nilai harga jual Rumah.
- (2) Dalam rangka penetapan besaran bea perolehan hak atas tanah dan bangunan Rumah MBR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diperlukan validasi oleh Kabupaten/Kota.
- (3) Pembayaran bea perolehan hak atas tanah dan bangunan Rumah MBR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebaskan dari pengenaan pajak pertambahan nilai.

#### Pasal 20

- (1) Dalam hal Rumah MBR telah dijual kepada masyarakat, Badan Hukum mengajukan kepada Kantor Pertanahan untuk pemecahan sertifikat hak guna bangunan dan peralihan hak dari Badan Hukum kepada masyarakat.
- (2) Pengajuan pemecahan sertifikat dan peralihan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan dilampiri dengan akta jual beli dari pejabat pembuat akta tanah.
- (3) Kantor Pertanahan melakukan penyelesaian penerbitan sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 4 (empat) Hari

sejak pengajuan diterima secara lengkap dan benar oleh Kantor Pertanahan.

#### Pasal 21

- (1) Badan Hukum mengajukan kepada satuan kerja perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendapatan daerah untuk pemecahan dokumen pajak bumi dan bangunan atas nama Badan Hukum menjadi atas nama masyarakat yang membeli Rumah MBR.
- (2) Pengajuan pemecahan pajak bumi dan bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilampiri dengan dokumen pemecahan sertifikat dan dokumen Pajak Bumi dan Bangunan atas nama Badan Hukum.
- (3) Satuan kerja perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendapatan daerah melakukan penyelesaian pemecahan pajak bumi dan bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 3 (tiga) Hari sejak pengajuan diterima secara lengkap dan benar oleh satuan kerja perangkat daerah.

#### Pasal 22

Pembinaan dan pengawasan atas pelaksanaan pembangunan Perumahan MBR dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Perumahan dan permukiman.

#### Pasal 23

Dalam rangka percepatan pelaksanaan pembangunan Perumahan MBR, dibentuk tim koordinasi percepatan pembangunan Perumahan MBR yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

#### Pasal 24

- (1) Dalam hal persyaratan perizinan yang disampaikan oleh Badan Hukum kepada PTSP telah terpenuhi dan perizinan tidak diberikan dalam jangka waktu yang telah ditetapkan, Badan Hukum menyampaikan kepada bupati/walikota untuk penerbitan izin sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah.
- (2) Dalam hal izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diterbitkan oleh bupati/walikota, Badan Hukum menyampaikan

kepada gubernur untuk pemberian sanksi administratif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah.

- (3) Dalam hal sanksi administratif telah dikenakan dan perizinan tidak diterbitkan oleh bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), gubernur mengambil alih pemberian izin dimaksud.
- (4) Dalam hal persyaratan perizinan yang disampaikan kepada gubernur telah terpenuhi dan perizinan tidak diberikan dalam jangka waktu yang telah ditetapkan, Badan Hukum menyampaikan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri untuk pemberian sanksi administratif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah.
- (5) Dalam hal sanksi administratif telah dikenakan dan perizinan tidak diterbitkan oleh gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri mengambil alih pemberian izin dimaksud.

#### Pasal 25

Dalam hal persyaratan yang berkaitan dengan pertanahan disampaikan oleh Badan Hukum kepada Kantor Pertanahan telah terpenuhi dan perizinan dan nonperizinan tidak diberikan dalam jangka waktu yang telah ditetapkan, Badan Hukum menyampaikan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan untuk penerbitan izin dan sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.



## **BAB IV**

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

#### **A. Filosofis**

Peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima apabila dikaji secara filosofis, yaitu cita-cita kebenaran, keadilan, dan kesusilaan. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Falsafah hidup suatu bangsa berisi mengenai nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Falsafah hidup merupakan suatu landasan untuk membentuk hukum. Sehingga, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah harus mencerminkan nilai dan moral yang tumbuh di masyarakat bersangkutan. Semua nilai yang berkembang di Indonesia merupakan cermin dari Pancasila, karena Pancasila merupakan cermin dari pandangan hidup, cita-cita bangsa, dan jalan kehidupan bangsa.

Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia, dan yang mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif. Untuk itu negara melalui Pemerintah dan Pemerintahan Daerah 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 perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah perlu lebih berperan dalam menyediakan dan memberikan kemudahan dan bantuan perumahan dan kawasan permukiman bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang berbasis kawasan serta keswadayaan masyarakat sehingga merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang fisik, 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.

Kebijakan umum pembangunan perumahan pada dasarnya 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 mendorong iklim investasi asing.

Oleh karena itu, dalam membentuk regulasi daerah tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila dan menjunjung tinggi norma beserta tujuan pembangunan nasional serta berdasarkan pada visi-misi Pemerintah Kota Makassar. Keberadaan regulasi tersebut nantinya harus mampu memberikan kontribusi bagi pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat Kota Makassar secara menyeluruh.

## **B. Yuridis**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Dalam sebuah negara hukum pada dasarnya setiap tindakan pemerintah harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Suatu tindakan pemerintahan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan adalah berakibat batal demi hukum.

Adapun persyaratan yuridis dalam pembentukan peraturan daerah harus mencakup beberapa hal, antara lain sebagai berikut:

1. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*);
2. Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur, artinya ketidaksesuaian bentuk/jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud;
3. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan, artinya pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan;
4. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, artinya sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hierarkis, artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm*

(norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

Dengan demikian landasan yuridis terkait Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu meliputi:

1. Landasan yuridis dari sudut formal yaitu landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi instansi/pejabat tertentu untuk membuat peraturan tertentu seperti Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan yuridis dan sudut formal kepada Pemerintah Daerah dan DPRD untuk membuat peraturan daerah. Keberadaan peraturan daerah merupakan "*condition sine quanon*" (syarat absolute/mutlak) dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi, peraturan daerah harus dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan, disamping itu peraturan daerah juga dapat memberikan perlindungan hukum bagi rakyat di daerah. Kewenangan pemerintah daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut diatas merupakan kewenangan atribusi dari UUD 1945 Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa "Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".
2. Landasan yuridis dari sudut materiil, yaitu landasan yang memberikan dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.

Oleh karenanya agar materi produk hukum daerah tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi secara hierarki maka dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman perlu memperhatikan dasar pengaturannya sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104);
3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4247);
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 Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
5. 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);
6. 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 beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);

7. 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);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 316, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6004).

### **C. Sosiologis**

Setiap norma hukum yang dituangkan dalam berbagai peraturan harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, gagasan normatif yang dituangkan dalam Peraturan Daerah (Perda) harus benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam Perda tersebut kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Secara aktual, bahwa masih banyak para pengembang di wilayah Kota Makassar yang belum memenuhi tuntutan kebutuhan kehidupan perumahan dan permukiman yang layak huni karena belum tersedianya lahan, prasarana lingkungan, fasilitas umum dan fasilitas sosial yang memadai. Perhatian terhadap penyediaan prasarana lingkungan, fasilitas umum dan fasilitas sosial pada lingkungan perumahan dan permukiman yang dikembangkan belum menyeluruh, sehingga masyarakat atau konsumen perumahan lebih

banyak dirugikan karena kondisi lingkungan perumahan yang tidak layak huni.

Pada sisi lain, beberapa lingkungan perumahan sudah disediakan prasarana, sarana, dan utilitas oleh pengembang, namun problematikanya belum dilakukan penyerahan oleh pengembang kepada Pemerintah Daerah.

Hal itu menyebabkan terjadinya permasalahan berikutnya yaitu masalah pemeliharaan prasarana lingkungan, fasilitas umum dan fasilitas sosial tersebut. Pihak mana yang harus bertanggung jawab terhadap pemeliharaan atau pengembangan sarana prasarana umum tersebut, karena kalau tetap dibebankan pada penghuni atau konsumen perumahan jelas menjadi berat beban biaya mereka, namun kalau dibebankan pada pengembang juga memberatkan pengembang. Kondisi tersebut kalau tidak segera dicari jalan keluarnya menjadikan prasarana lingkungan, fasilitas umum dan fasilitas sosial itu dapat terbengkelai tidak ada yang bertanggung jawab untuk pemeliharaan dan perbaikan.

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.

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.

Selama ini landasan hukum Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman pada dasarnya telah diatur di dalam Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyediaan dan Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum pada Kawasan Industri, Perdagangan, Perumahan dan Permukiman. Namun, Ketentuan Peraturan Daerah tersebut tidak layak lagi dijadikan sebagai landasan hukum Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kota Makassar. Maka untuk menjamin ketersediaan prasarana, sarana dan utilitas pada masyarakat penghuni perumahan perlu ada pengaturan baru.



**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP**  
**MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

**A. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Terhadap jangkauan naskah akademik adalah semua yang menjadi ruang lingkup pengaturan norma yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman sehingga diharapkan dapat menjawab segala tantangan yang ada pada saat ini dan yang akan muncul dimasa depan sesuai visi dan misi Kota Makassar.

Arah pengaturan Peraturan Daerah yaitu bahwasanya naskah akademik yang pada akhirnya menghasilkan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman merupakan:

1. Penyesuaian terhadap adanya kebutuhan pembentukan penyelenggaraan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dibidang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman;
2. Sebagai pedoman untuk Pemerintah Kota Makassar dan pihak terkait dalam penyelenggaraan Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman; dan
3. Memastikan ruang lingkup kewenangan dan kewajiban Pemerintah Kota Makassar dalam penyelenggaraan Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman.

Melalui pengaturan serta regulasi tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman ini, diharapkan mampu untuk:

1. Mewujudkan ketertiban dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman;

2. Memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan dalam melaksanakan tugas dan wewenang serta hak dan kewajibannya dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman;
3. Mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan, terutama bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah;
4. Meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan di seluruh Kawasan Kota Makassar;
5. Memberdayakan para pemangku kepentingan bidang pembangunan perumahan dan kawasan permukiman;
6. Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, dan budaya; dan
7. Menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan.

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

Berdasarkan sistematika dan materi muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman meliputi :

1. Judul

Judul Peraturan Daerah yang disusun ini adalah “Peraturan Daerah Kota Makassar Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman”.

2. Pendahuluan/Konsideran

Peraturan Daerah merupakan produk hukum daerah sekaligus merupakan produk kebijakan daerah di bidang tertentu. Peraturan Daerah merupakan instrumen yuridis

dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, disamping sebagai instrumen pelaksana dari kebijakan yang lebih tinggi.

Dalam lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa konsideran yang diawali dengan kata “Menimbang” memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan Peraturan Daerah. Pokok-pokok pikiran tersebut memuat unsur filosofis, yuridis, dan sosiologis yang menjadi latar belakang pembuatannya.

Konsideran juga memuat adanya dasar hukum yang terkait peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan suatu peraturan dengan tujuan untuk menunjukkan :

- a. Kewenangan institusi pembuat peraturan;
- b. Ketentuan yang berhubungan dengan peraturan yang dibuat, baik yang masih akan berlaku maupun yang akan dicabut pemberlakuannya, baik sebagian atau seluruhnya, oleh peraturan baru yang dibuat.

Selain itu, Konsideran juga memuat kata “Memutuskan dan “Menetapkan” yang bertujuan untuk menyatakan :

- a. Persetujuan yang telah diberikan oleh institusi pembuat peraturan.
- b. Keabsahan Peraturan berdasarkan kewenangan institusi dan tingkat/level dari peraturan tersebut berdasarkan hirarki yang ada.

### 3. Batang Tubuh/Isi Peraturan

Berdasarkan Batang Tubuh/Isi Peraturan yang kemudian dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) bagian yaitu Ketentuan Umum, Materi Pokok yang Diatur serta Ketentuan Penutup. Ketentuan Umum memuat kebijakan dasar terkait Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman. Materi Pokok Peraturan Daerah tidak boleh memuat hal-hal

yang melanggar hak asasi manusia, hal-hal yang menimbulkan stigma dan diskriminasi serta hal-hal yang tidak dapat diaplikasikan.

4. Penutup

Terhadap Penutup dalam rumusan Peraturan Daerah memuat :

- a. Perumusan perintah pengundangan dan pemuatan dalam Lembaran Daerah dan Tambahan Lembaran Daerah;
- b. Penandatanganan; dan
- c. Penetapan.

### **C. Materi Pokok Rancangan Peraturan Daerah**

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum memuat batasan pengertian dan definisi dari istilah-istilah yang terdapat dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman, yaitu:

1. Daerah.
2. Pemerintah Pusat.
3. Pemerintah Daerah.
4. Gubernur.
5. Walikota.
6. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
7. Perangkat Daerah.
8. Pengelola Barang Milik Daerah.
9. Prasarana.
10. Sarana.
11. Sarana Komersial.
12. Sarana Non Komersial.
13. Sektor Informal.
14. Utilitas Umum.
15. *Brandgang*.
16. Tangki Septik.

17. Penyediaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum.
18. Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum.
19. Pengelolaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum.
20. Rencana Tapak (*site plan*).
21. Perumahan.
22. Permukiman.
23. Perumahan *Cluster*.
24. Pengembang.
25. Perumahan Tidak Bersusun.
26. Rumah Susun.
27. Kawasan.
28. Kawasan Perumahan.
29. Kawasan Industri.
30. Kawasan Pergudangan.
31. Kawasan Perdagangan dan Jasa.
32. Kawasan *Mix-Use*.
33. Lingkungan Siap Bangun.
34. Berita Acara Serah Terima Administrasi.
35. Berita Acara Serah Terima Fisik.
36. Kas Daerah.
37. Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah.

## 2. Ketentuan Materi Pengaturan

Peraturan Daerah tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai:

- a. Asas dan Tujuan;
- b. Wewenang;
- c. Penyediaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan;
- d. Tata Cara Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum;
- e. Pengawasan dan Pengendalian;
- f. Koordinasi Penyelenggaraan Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan;

- g. Penyidikan;
- h. Ketentuan Pidana; dan
- i. Ketentuan Peralihan.

### 3. Ketentuan Penutup

Ketentuan Penutup dalam Peraturan Daerah tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman ini meliputi :

- a. Nama singkat Peraturan Daerah; dan
- b. Saat mulai berlakunya Peraturan Daerah tersebut.

### 4. Rancangan Penjelasan

Suatu peraturan pada hakekatnya disertai penjelasan atau *memorie van toelichting*. Penjelasan lazimnya terdiri dari atas 2 (dua) bagian yaitu penjelasan bersifat umum yang disebut penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal yang disebut penjelasan pasal demi pasal.

Fungsi dari penjelasan adalah menjelaskan segala sesuatu yang dianggap masih memerlukan penjelasan, ketentuan yang sudah jelas tidak perlu dijelaskan lagi. Penjelasan yang semacam ini berupa lampiran yang isinya uraian atau penegasan dari beberapa hal yang diatur dalam pasal-pasal dibatang tubuh sehingga maknanya tidak bisa dan orang dapat dengan mudah memahaminya.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman dibentuk dalam rangka penyelenggaraan kewenangan daerah di bidang perumahan dan Kawasan permukiman serta sebagai penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi khususnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dan Undang-Undang lainnya yang terkait beserta peraturan pelaksanaannya dan sekaligus menjadi landasan hukum atas permasalahan di daerah (*local problem solving*) Kota Makassar terkait di bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman.
2. Upaya mewujudkan Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman merupakan aksi vital dan urgensi untuk segera dipraktekan dalam otonomi daerah. Pelaksanaan atas nama Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman niscaya akan membawa dampak yang sangat positif bagi kemajuan daerah jika dimbangi dengan niat baik para inisiator dan para implementator.
3. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman memiliki landasan akademik sehingga dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman dibentuk dalam rangka mewujudkan adanya regulasi daerah yang dapat dijadikan acuan dan pedoman dalam penyelenggaraan Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum

Perumahan Dan Pemukiman yang dilakukan Pemerintah Daerah Kota Makassar.

4. Pokok-pokok pengaturan yang perlu dirumuskan dan menjadi landasan ilmiah yang memberikan arahan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman minimal harus mengatur ketentuan sebagai berikut ini:
  - a. Judul Peraturan Daerah;
  - b. Pendahuluan/Konsideran;
  - c. Materi Pokok Rancangan Peraturan, yang memuat:
    1. Ketentuan Umum;
    2. Ketentuan Materi Pengaturan, meliputi :
      - a. Asas dan Tujuan;
      - b. Wewenang;
      - c. Penyediaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan;
      - d. Tata Cara Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum;
      - e. Pengawasan dan Pengendalian;
      - f. Koordinasi Penyelenggaraan Penyediaan, Penyerahan, dan Pengelolaan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Perumahan;
      - g. Penyidikan;
      - h. Ketentuan Pidana; dan
      - i. Ketentuan Peralihan
  - d. Ketentuan Penutup; dan
  - e. Rancangan Penjelasan.

## **B. Rekomendasi**

Terkait dengan kesimpulan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman, direkomendasikan hal-hal sebagai berikut:



1. Kajian akademik ini dapat ditindaklanjuti dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyediaan, Penyerahan Dan Pengelolaan Prasarana, Sarana Dan Utilitas Umum Perumahan Dan Pemukiman.
2. Untuk dapat lebih mengetahui respon dan menaikkan tingkat penerimaan terhadap Rancangan Peraturan Daerah oleh pihak-pihak terkait maupun masyarakat luas, disarankan untuk mensosialisasikan atau uji publik terhadap Rancangan Peraturan Daerah ini dalam suatu forum ilmiah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku/Jurnal

- Amiroeddin Syarif, 1997, *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Ani Sri Rahayu, 2017, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang.
- Budi Hardiman. F., 2003, *Melampaui Fositivisme dan Modernitas*, Kanisius, Jakarta, 2003.
- Budi Winarno, 2007, *Kebijakan Publik; Teri dan Proses*, Media Pressindo, Yogyakarta.
- Bruggink J.J.H., 2011, *Refleksi tentang Hukum, Pengertian-Pengertian Dasar dalam Teori Hukum*, Alih Bahasa : B. Arief Sidharta, cet. Ketiga, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Dewa Gede Atmadja. I., 2012, *Ilmu Negara, Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Ketatanegaraan*, Setara Press, Malang.
- Eddy Mulyadi Soepardi, 2009, *Memahami Kerugian Keuangan Negara Sebagai Salah Satu Unsur Tindak Pidana Korupsi*, Makalah pada ceramah ilmiah FH Universitas Pakuan.
- Eko Budihardjo, 1992, *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*, Alumni, Bandung.
- Freeman. M.D.A, 2001, *Introduction to Jurisprudence*, Sweet & Maxwell, London.
- Hanafi, 2003, *Analisis Laporan Keuangan*, Edisi Revisi, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Herlien Budiono, 2006, *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia, Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Julius Sembiring, 2016, *Tanah Negara*, Kencana, Jakarta.
- Kantaadmadja, 1994, *Hukum Angkasa dan Hukum Tata Ruang*, Mandar Maju, Bandung.
- Mahadi, 1989, *Falsafah Hukum Suatu Pengantar*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

- Maria S.W. Sumardjono, 2007, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.
- Marwan Mas, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. I edisi ketiga, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Melayu. S.P. Hasibuan, 2004, *Manajemen Dasar, Pengertian, dan Masalah*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Natabaya. HS., 2008, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Pangerang Moenta & Pradana Anugrah, 2017, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Makassar.
- Parlindungan. A.P., 1994, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.
- Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Satya Arianto, 2003, *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FHUI.
- Silalahi. M. Daud, 2006, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Sinyo Harry Sarundajang, 1999, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Siregar Doli, D, 2004, *Managemen Aset*, Setyatama Graha Tara, Jakarta.
- Soewarmo Hariyoso, 2002, *Dasar-Dasar Manajemen dan Administrasi*, Erlangga, Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.
- Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Urip Santoso, 2012, *Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional*, Jurnal Mimbar Hukum.

### **Website**

[sulsel.bps.go.id](http://sulsel.bps.go.id)

[Makassarkota.bps.go.id](http://Makassarkota.bps.go.id)

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104);
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4247);
- 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 Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
- 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);
- 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 beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
- 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);

Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016 tentang Pembangunan Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 316, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6004).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah;

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 05/PRT/M/2016 tentang Izin Mendirikan Bangunan Gedung (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 176);

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 32/PRT/M/2016 tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah Yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan Bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman;

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 14/PRT/M/2018 Tahun 2018 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh. (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 785);

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 12 Tahun 2020 tentang Peran Masyarakat dan dalam Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 511);

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 1 Tahun 2021 tentang Kriteria Masyarakat Berpenghasilan

Rendah dan Persyaratan Kemudahan Pembangunan dan Perolehan Rumah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 44);

Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 13 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Makassar Tahun 2005-2025 Sebagaimana Telah Diubah dengan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 3 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 13 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Makassar Tahun 2005-2025 (Lembaran Daerah Kota Makassar Tahun 2017 Nomor 3);

Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar Tahun 2015-2034 (Lembaran Daerah Kota Makassar Tahun 2015 Nomor 4).



**PENYUSUNAN DRAFT NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN  
DAERAH KOTA MAKASSAR  
TENTANG BANGUNAN GEDUNG**

**TIM KONSULTAN**

DR. MUHAMMAD IRWAN, S.H., M.H.

IMRAN EKA SAPUTRA, S.H., M.H.

ALI RAHMAN., S.H., M.H.

ALQADRI NUR, S.H., M.H.

RAHMAT INDRA SAKTI, S.H.

**PEMERINTAH KOTA MAKASSAR**

**2022**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas berkah dan rahmat-Nya, kami dapat menyelesaikan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Bangunan Gedung Kota Makassar.

Materi muatan dalam naskah akademik ini memuat pokok-pokok pikiran yang mendasari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Bangunan Gedung Kota Makassar. Besar harapan kami naskah akademik ini dapat memenuhi ketentuan yang disyaratkan dan materi yang kami sampaikan sudah mencukupi sebagai pijakan untuk tahap selanjutnya.

Tim Penyusun menyadari bahwa penyusunan naskah akademik ini tidak akan terlaksana dan terselesaikan dengan baik tanpa adanya dukungan dari berbagai pihak. Tim penyusun menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah membantu terlaksanannya dan selesainya penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Bangunan Gedung Kota Makassar. Semoga naskah akademik ini bermanfaat dan dapat menjadi acuan atau referensi khususnya bagi penyusunan Rancangan Peraturan daerah tentang Bangunan Gedung Kota Makassar.

Makassar,.....





## DAFTAR ISI

### DAFTAR ISI

#### KATA PENGANTAR

#### BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Identifikasi Masalah
- C. Tujuan dan Kegunaan
- D. Metode penelitian

#### BAB II KAJIAN TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIS

- A. Kajian Teori
- B. Kajian Asas
- C. Kajian Penyelenggaraan Bangunan Gedung di Kota Makassar
- D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah

#### BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT

- A. Peraturan Perundang-Undangan yang Bersifat Atribusi
- B. Peraturan Perundang-Undangan yang Bersifat Delegasi
- C. Peraturan Perundang-Undangan Terkait Teknis Pembentukannya
- D. Peraturan Perundang-Undangan Terkait Substansi Penyelenggaraan Bangunan Gedung

#### BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSOLOGIS, DAN YURIDIS

- A. Landasan Filosofis
- B. Landasan Sosiologis
- C. Landasan Yuridis

#### BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

- A. Sasaran yang Akan Diwujudkan
- B. Jangkauan dan Arah Pengaturan
- C. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah

#### BAB VI PENUTUP

- A. Kesimpulan



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 1998.
- Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, Alih bahasa oleh Arief Sidharta, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1966.
- Corr, P. J., & Matthews, G. (Eds.), *The Cambridge Handbook of Personality Psychology*, New York: Cambridge University Press, 2009.
- Harry Alexander, *Panduan Penancangan Peraturan Daerah di Indonesia*, Jakarta: PT XSYS Solusindo, , 2004.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Soejono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: RinekaCipta, 2003.
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009.

### Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 12  
Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan  
Undang-Undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja  
Undang-Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas  
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan  
Perundang-undangan  
Peraturan Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum  
Daerah  
Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksana Undang-  
Undang No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

