

Rumah Tanpa Uang Muka bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Menurut Hukum Administrasi Negara

Bayu Gusmaizal Chanra
Universitas Katolik Parahyangan
bayou9chan@gmail.com

Received: -
Published: -

Accepted: -
doi: -

Advance Access Published:
URL: -

Abstrak

Kebutuhan perumahan (papan) merupakan kebutuhan dasar yang sangat penting disamping kebutuhan sandang dan pangan. Apalagi jika rumah yang dimiliki layak huni dan dibeli dengan harga yang terjangkau. Pemerintah Daerah berkewajiban untuk memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Adapun bentuk kemudahan yang diberikan yaitu berupa program rumah tanpa uang muka atau yang lebih dikenal dengan istilah rumah DP 0 rupiah. Program rumah DP 0 rupiah adalah program Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang bertujuan untuk memudahkan warga yang belum memiliki rumah untuk memiliki properti sendiri tetapi terhambat oleh masalah DP yang cukup besar. Berdasarkan hal tersebut di atas, terkait kebijakan pembiayaan yang diambil oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta berupa program rumah DP 0 rupiah perlu dianalisis secara komprehensif menurut hukum administrasi negara.

Kata kunci: masyarakat berpenghasilan rendah, rumah DP 0 rupiah, hukum administrasi negara.

Abstract

The need for housing (house) is a very important basic need besides the clothing and food needs. Especially if the house is livable and is purchased at an affordable price. The Regional Government is obliged to provide easy housing for low income community. The form of convenience provided is in the form of house without a down payment or better known as DP 0 Rupiah house. The DP 0 rupiah house program is a program of the Provincial Government of DKI Jakarta that aims to make it easier for residents who do not yet have a house to own their own property but are hampered by a substantial DP problem. Based on the foregoing, related to the financing policy adopted by the Provincial Government of DKI Jakarta in the form of a DP 0 rupiah house program needs to be analyzed comprehensively according to state administrative law.

Keywords: low income community, DP 0 rupiah house, state administrative law.

A. PENDAHULUAN

Rumah sebagai tempat tinggal mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif sehingga terpenuhinya tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia.¹

Negara bertanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum melalui penyelenggaraan pembangunan perumahan agar masyarakat mampu bertempat tinggal dan menghuni rumah yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Republik Indonesia. Sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, idealnya rumah harus dimiliki oleh setiap keluarga, terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah dan masyarakat yang tinggal yang padat penduduk di perkotaan. Negara juga bertanggung jawab menyediakan dan memberikan kemudahan dalam perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan serta keswadayaan masyarakat.²

Namun demikian, saat ini kebutuhan akan tempat tinggal yang layak huni dan terjangkau di daerah perkotaan meningkat seiring dengan pertambahan jumlah penduduk yang cukup tinggi sehingga menimbulkan permasalahan dalam hal pengadaan perumahan yaitu meningkatnya kekurangan tempat tinggal (*backlog*) bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Masyarakat berpenghasilan rendah (selanjutnya

¹ Urip Santoso, *Hukum Perumahan* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), hlm, 1-2

² *Ibid.*, hlm, 2-3.

disingkat MBR) didefinisikan sebagai “masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah”.³

Secara garis besar pengadaan perumahan kota bagi masyarakat berpenghasilan rendah sangat dipengaruhi oleh dua aspek. *Pertama*, aspek kebijaksanaan, menyangkut pembuatan kebijaksanaan pemerintah, undang-undang, peraturan, kelembagaan dan program pemerintah dibidang perumahan. *Kedua*, aspek pelaksanaan atau kegiatan-kegiatan yang bersifat mikro, menyangkut organisasi pelaksanaan, dana, pengadaan lahan matang atau kapling siap bangun dan pelaksanaan pembangunan perumahannya sendiri.⁴

Bila melihat jumlah properti yang ada dibandingkan dengan jumlah keluarga, DKI Jakarta kekurangan 302.319 unit hunian. Angka ini masih akan terus bertambah dan saat ini hanya setengah penduduk DKI (51%) ini yang punya properti sendiri. Penduduk yang tidak memiliki rumah tersebut terkonsentrasi pada 40% masyarakat termiskin⁵. Artinya jumlah masyarakat yang belum memiliki rumah sendiri masih cukup tinggi. Semua ini memerlukan penanganan yang serius dari para *stakeholder* untuk mengatasi permasalahan tersebut baik berupa kebijakan maupun program yang berpihak kepada MBR.

Berbagai upaya telah dilakukan untuk memberikan kemudahan perolehan rumah bagi MBR. Salah satunya adalah program rumah *down payment* nol rupiah (selanjutnya disebut rumah DP 0 rupiah). DP 0 rupiah maksudnya yaitu bank tetap mendapatkan uang muka, hanya saja ditanggung (ditalangi atau disubsidi) oleh pihak lain, dalam hal ini Pemprov DKI Jakarta.⁶

Program rumah DP 0 rupiah adalah program Pemprov DKI Jakarta yang bertujuan untuk memudahkan warga yang belum memiliki rumah untuk memiliki properti sendiri tetapi terhambat oleh masalah DP yang cukup besar. Program rumah DP 0 rupiah ini diharapkan dapat menjadi solusi bagi warga Jakarta untuk memiliki tempat tinggal. Adapun sasaran dari program ini ditujukan bagi MBR di Jakarta.

Dalam pelaksanaannya, kemudahan pembangunan dan perolehan rumah bagi MBR berupa program rumah DP 0 rupiah menjadi polemik dari segi kebijakan pembiayaan yaitu adanya ketidaksinkronan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (selanjutnya disebut Permendagri No. 21 Tahun 2011).

Berdasarkan hal tersebut di atas, terkait dengan kebijakan pembiayaan yang diambil oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta berupa program rumah DP 0 rupiah perlu dianalisis secara komprehensif menurut hukum administrasi negara. Hal itu dilakukan karena berkaitan dengan tugas pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah untuk menyejahterakan warganya sesuai dengan amanat Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*).

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian tentang rumah DP 0 rupiah bagi masyarakat berpenghasilan rendah menurut hukum administrasi negara ini adalah metode penelitian hukum normatif (metode yuridis normatif). Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka⁷ dan penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi konsep, asas-asas, serta prinsip hukum⁸. Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan tersebut mencakup penelitian terhadap asas-asas

³ “UU-01-2011 PERUMAHAN DAN KAWAAN PERMUKIMAN.Pdf,” n.d., accessed December 20, 2019, <https://www.perumnas.co.id/download/prodhukum/undang/UU-01-2011%20PERUMAHAN%20DAN%20KAWAAN%20PERMUKIMAN.pdf>.

⁴ Bambang Panudju, *Pengadaan Perumahan Kota dengan Peran serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah* (Bandung: Alumni, 1999), hlm, 14.

⁵ “Salam Bersama Anies Sandi Untuk Jakarta - Program Hunian Terjangkau Dan DP Nol Rupiah,” accessed December 20, 2019, <https://jakartamajubersama.com/program-hunian-terjangkau-dan-dp-nol-rupiah>.

⁶ Ibid.

⁷ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013), hlm, 13-14.

⁸ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm, 53.

hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.⁹

C. PEMBAHASAN

1. Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) dalam Mewujudkan Kesejahteraan Umum di Bidang Perumahan

Tujuan negara Republik Indonesia tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) alenia keempat yang berbunyi: “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”.

Hal tersebut kemudian ditegaskan kembali dalam Batang Tubuh UUD 1945 Pasal 28H ayat (1) yang mengamanatkan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Dari tujuan negara Republik Indonesia dalam Pembukaan UUD 1945 dan amanat Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 sebagaimana diuraikan di atas, hal itu menimbulkan konsekuensi di bidang perumahan yaitu adanya kewajiban negara (pemerintah) dalam memajukan kesejahteraan umum melalui penyelenggaraan perumahan agar masyarakat mendapatkan tempat tinggal yang layak. Layak di sini termasuk lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Untuk melaksanakan tujuan negara Republik Indonesia dalam Pembukaan UUD 1945 dan amanat Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, maka diundangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (selanjutnya disebut UU No. 1 Tahun 2011).

Salah satu hal khusus yang diatur dalam undang-undang ini adalah keberpihakan negara terhadap masyarakat berpenghasilan rendah. Dalam kaitan ini, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah dengan memberikan kemudahan pembangunan dan perolehan rumah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan. Kemudahan pembangunan dan perolehan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah itu, dengan memberikan kemudahan, berupa pembiayaan, pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum, keringanan biaya perizinan, bantuan stimulan, dan insentif fiskal.¹⁰

Penetapan regulasi bidang perumahan tersebut membawa perubahan yang sangat signifikan dalam penyelenggaraan bernegara, yaitu bidang perumahan menjadi urusan wajib daerah sebagaimana amanah konstitusi Tahun 1945. Oleh karena itu, keberpihakan pemerintah terhadap masyarakat berpenghasilan rendah untuk memungkinkan mereka menghuni dan/atau memiliki rumah yang layak tercermin dalam kebijakan dan program yang ada.¹¹

Untuk memenuhi hak konstitusional masyarakat di bidang perumahan sebagaimana dijamin dan diamanatkan oleh UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan lainnya, maka dalam memberikan kemudahan pembangunan dan perolehan rumah bagi MBR diperlukan tindakan inovatif berupa kebijakan maupun program untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi MBR. Tindakan ini merupakan konsekuensi logis dari konsep negara kesejahteraan (*welfare state*).

Pada konsepsi *welfare state*, pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan *bestuurszorg* (kesejahteraan umum), yang untuk itu kepada pemerintah diberikan kewenangan untuk campur tangan (*staatsbemoeyenis*) dalam segala lapangan kehidupan masyarakat. Artinya pemerintah dituntut untuk bertindak aktif di tengah dinamika kehidupan masyarakat.¹²

Jika adanya kewajiban pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum itu merupakan ciri konsep negara kesejahteraan, Indonesia tergolong sebagai negara kesejahteraan, karena tugas pemerintah tidaklah semata-mata hanya di bidang pemerintahan saja, melainkan harus juga melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara, yang dijalankan melalui pembangunan nasional.¹³

⁹ Soekanto and Mamudji, *Penelitian hukum normatif*, hlm, 14.

¹⁰ “UU-01-2011 PERUMAHAN DAN KAWAAN PERMUKIMAN.Pdf.”

¹¹ “RENSTRA_SETDITJEN_2015-2019.Pdf,” n.d., accessed December 20, 2019,

http://perumahan.pu.go.id/source/Majalah%20Maison/Renstra/RENSTRA_SETDITJEN_2015-2019.pdf.

¹² H. R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (Depok: RajaGrafindo Persada, 2006), hlm, 229.

¹³ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1985), hlm, 223.

2. Aspek Regulasi Kebijakan Pembiayaan Program Rumah DP 0 Rupiah

Dalam struktur kenegaraan modern, tugas negara (pemerintah) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional membawa konsekuensi terhadap campur tangan pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Bentuk campur tangan ini adalah adanya peraturan perundang-undangan di berbagai bidang yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan tugasnya. Eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam (peraturan) hukum yang menangani bidang-bidang tersebut.¹⁴

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.¹⁵

Adapun instrumen hukum yang berkaitan erat dengan pengaturan kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat tersebut adalah hukum administrasi negara. Hukum administrasi negara dapat diartikan sebagai perangkat hukum yang mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan administrasi negara. Administrasi negara di sini mencakup keseluruhan aktivitas yang dilakukan oleh administrasi negara di dalam menjalankan tugasnya sehari-hari, baik tugas yang berkaitan dengan layanan masyarakat (*public service*), pelaksanaan pembangunan, kegiatan perekonomian, peningkatan kesejahteraan, dan lain sebagainya. Termasuk di sini adalah tugas yang dijalankan oleh administrasi negara untuk melaksanakan berbagai tugas yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan.¹⁶

Salah satu tugas yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tercantum dalam Pasal 14 huruf h UU No. 1 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa Pemerintah Provinsi dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan perumahan mempunyai tugas mengalokasikan dana dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi MBR. Hal ini berarti bahwa berdasarkan Pasal 14 huruf h UU No. 1 Tahun 2011 Pemerintah Provinsi diberikan kewenangan untuk mengalokasikan dana dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi MBR.

Lebih lanjut, berikut ini beberapa ketentuan mengenai pengaturan pembiayaan dalam UU No. 1 Tahun 2011 yang dijadikan dasar hukum Pemerintah Provinsi untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi MBR antara lain:

1. Sumber dana untuk pemenuhan kebutuhan rumah, perumahan, permukiman, serta lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan berasal dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (Pasal 119 huruf b);
2. Pemerintah dan/atau pemerintah daerah harus melakukan upaya pengembangan sistem pembiayaan untuk penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman (Pasal 121 ayat (1));
3. Pemerintah atau pemerintah daerah dapat menugasi atau membentuk badan hukum pembiayaan di bidang perumahan dan kawasan permukiman. Badan hukum pembiayaan bertugas menjamin ketersediaan dana murah jangka panjang untuk penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman (Pasal 122 ayat (1) dan ayat (2));
4. Pemerintah dan pemerintah daerah mendorong pemberdayaan lembaga keuangan bukan bank dalam penerahan dan pemupukan dana tabungan perumahan dan dana lainnya khusus untuk perumahan bagi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman (Pasal 123 ayat (3));
5. Pemerintah dan pemerintah daerah memberikan kemudahan dan/atau bantuan pembiayaan untuk pembangunan dan perolehan rumah umum dan rumah swadaya bagi MBR (Pasal 126 ayat (1)).

Dengan adanya beberapa ketentuan mengenai pengaturan pembiayaan sebagaimana disebutkan di atas, memberikan dasar hukum yang jelas bagi Pemda dalam mengembangkan kebijakan maupun program untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi MBR. Terang benderang ketentuan UU No. 1 Tahun 2011 yang sah sebagai dasar Pemda menyediakan pembiayaan perumahan bagi MBR.

¹⁴ Ivan Fauzani Raharja and Ratna Dewi, "Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan," *Jurnal Penelitian Universitas Jambi: Seri Humaniora* 15, no. 2 (December 31, 2013), accessed December 20, 2019, <https://online-journal.unja.ac.id/humaniora/article/view/2078>.

¹⁵ Haw Widjaya, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* (Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2017), hlm, 7-8,

¹⁶ Dina Susiani, *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara* (Jember: Pustaka Abadi, 2019), hlm, 88-89.

Landasan yuridis formal untuk berlomba membangun sistem pembiayaan perumahan dan menyediakan alokasi anggaran belanja untuk MBR.¹⁷

Sejalan dengan itu, Pemprov DKI meluncurkan program rumah DP nol rupiah Samawa. Peluncuran program itu juga dibarengi dengan terbitnya Peraturan Gubernur Nomor 104 Tahun 2018 tentang Fasilitas Pembiayaan Perolehan Rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (selanjutnya disebut Pergub No. 104 Tahun 2018). Dengan diluncurkannya program rumah DP nol rupiah itu, Pemprov DKI perlu menganggarkan dana talangan yang digunakan untuk membayar uang muka rumah tersebut¹⁸. Ini artinya bahwa bukan berarti pembayaran DP rumah digratiskan, di kemudian hari MBR yang membeli rumah tetap dibebani kewajiban untuk membayar penggantian uang muka yang sudah ditalangi oleh Pemprov DKI.

Dalam Pasal 4 ayat (3) huruf a Pergub No. 104 Tahun 2018 disebutkan bahwa dana untuk fasilitas pembiayaan perolehan rumah bagi MBR yang diberikan dalam bentuk kredit/pembiayaan uang muka pemilikan rumah atau kredit/pembiayaan pemilikan rumah bersumber dari Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Lebih lanjut dalam Pasal 15 ayat (2) menyebutkan bahwa perjanjian kredit/pembiayaan fasilitas pembiayaan perolehan rumah bagi MBR yang diberikan dalam bentuk kredit/pembiayaan uang muka pemilikan rumah atau kredit/pembiayaan pemilikan rumah disusun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan wajib menyebutkan bahwa kredit/pembiayaan bersumber dari dana Pemerintah Daerah.

Dari kedua rumusan Pasal dalam Pergub No. 104 Tahun 2018 tersebut, dapat disimpulkan bahwa sumber dana untuk fasilitas pembiayaan perolehan rumah bagi MBR berasal dari APBD dan wajib menyebutkan bahwa kredit/pembiayaan itu bersumber dari dana Pemerintah Daerah. Frasa "Pemerintah Daerah" di sini didefinisikan dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 5 Pergub No. 104 Tahun 2018, Pemerintah Daerah adalah Gubernur dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini berarti bahwa pembiayaan untuk program rumah DP 0 rupiah dianggarkan dalam APBD dan melekat pada anggaran kegiatan perangkat daerah.

Program rumah DP 0 rupiah merupakan program pembangunan jangka panjang sebagaimana tercermin dalam Pasal 4 ayat (5) Pergub No. 104 Tahun 2018 yang menyebutkan bahwa fasilitas pembiayaan perolehan rumah bagi MBR yang diberikan dalam bentuk kredit/pembiayaan uang muka pemilikan rumah atau kredit/pembiayaan pemilikan rumah merupakan pinjaman yang wajib dikembalikan kepada Pemerintah Daerah dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun.

Namun hal itu tidak sinkron dengan Pasal 54A ayat (6) Permendagri No. 21 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa jangka waktu penganggaran kegiatan tahun jamak tidak melampaui akhir tahun masa jabatan Kepala Daerah berakhir. Dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 79 Permendagri No. 21 Tahun 2011, yang dimaksud dengan kegiatan tahun jamak adalah kegiatan yang dianggarkan dan dilaksanakan untuk masa lebih dari 1 (satu) tahun anggaran yang pekerjaannya dilakukan melalui kontrak tahun jamak.

Jika isi Pasal 54A ayat (6) Permendagri No. 21 Tahun 2011 dikaitkan dengan Penjelasan Pasal 54 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2011, maka terdapat ketidaksesuaian. Di satu sisi, dalam Pasal 54A ayat (6) Permendagri No. 21 Tahun 2011 Kepala Daerah tidak boleh menganggarkan program (dalam hal ini rumah DP 0 rupiah) melampaui masa jabatannya. Sedangkan di sisi lain, Penjelasan Pasal 54 ayat (2) menyebutkan bahwa program perencanaan pembangunan perumahan dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan yaitu rencana pembangunan tahunan, rencana program jangka menengah, dan rencana program jangka panjang. Kesimpulannya, meskipun Pergub No. 104 Tahun 2018 tidak sinkron dengan Permendagri No. 21 Tahun 2011 akan tetapi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu UU No. 1 Tahun 2011.

Bahkan dengan adanya program perencanaan pembangunan perumahan yang dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan menunjukkan bahwa perencanaan juga telah sangat berperan di dalam pelaksanaan pemerintahan. Disadari bahwa pelbagai upaya pembangunan dan kebijaksanaan yang diambil oleh badan-badan dan para pejabat tata usaha negara adalah berkait satu sama lain serta memiliki konsekuensi keuangan yang saling berpengaruh. Karenanya, perlu terlebih dahulu dibuatkan

¹⁷ Muhammad Joni, *Ayat-Ayat Perumahan Rakyat* (Jakarta: LPKPK (Lembaga Perlindungan Konsumen Properti dan Keuangan), 2018), hlm, 255.

¹⁸ "Rumah DP Nol Rupiah Samawa, Belum Tentu 'Bahagia,'" accessed December 20, 2019, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181015100140-20-338480/rumah-dp-nol-rupiah-samawa-belum-tentu-bahagia>.

rencana-rencana yang saling berkait secara sinkron, serta tidak bertumpang tindih, dan utamanya efisien di dalam hal pembiayaan.¹⁹

Kemudian jika dikaitkan dengan sah atau tidaknya suatu tindakan pemerintahan yang berupa kebijakan pembiayaan program rumah DP 0 rupiah dalam Pergub No. 104 Tahun 2018, berikut dikemukakan pendapat H.D. Stout, dengan mengutip pendapat Verhey, mengemukakan bahwa prinsip keabsahan pemerintahan (*het beginsel van wetmatigheid van bestuur*) mengandung tiga aspek, yakni aspek negatif (*het negatieve aspect*), aspek formal-positif (*het formeel-positieve aspect*), dan aspek materiil-positif (*het materieel-positieve aspect*). Aspek negatif menentukan bahwa tindakan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang. Tindakan pemerintahan adalah tidak sah jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Aspek formal-positif menentukan bahwa pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan atau berdasarkan undang-undang. Aspek materiil-positif menentukan bahwa undang-undang memuat aturan umum yang mengikat tindakan pemerintahan. Hal ini berarti bahwa kewenangan itu harus memiliki dasar perundang-undangan dan juga bahwa kewenangan itu isinya ditentukan normanya oleh undang-undang.²⁰

Dengan mengacu pada pendapat H.D. Stout, dapat disimpulkan bahwa kebijakan pembiayaan program rumah DP 0 rupiah yang dituangkan dalam bentuk Pergub No. 104 Tahun 2018 tersebut pada hakikatnya diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan²¹. Yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.²²

Adapun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dimaksud yang memerintahkan adalah UU No. 1 Tahun 2011. Sedangkan apabila Pergub No. 104 Tahun 2018 dibentuk berdasarkan kewenangan, maka yang diatur dalam Pergub tersebut adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi sebagaimana disebutkan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu urusan pemerintahan bidang perumahan dan kawasan permukiman.

Akan tetapi, dengan adanya Kepala Daerah tidak boleh menganggarkan program (dalam hal ini rumah DP 0 rupiah) melebihi masa jabatan, ada kemungkinan bahwa apabila Kepala Daerah telah habis masa jabatannya maka belum tentu Kepala Daerah terpilih mau melanjutkan kembali program yang ada sebelumnya. Adanya pergantian Kepala Daerah ini sangat dimungkinkan untuk berganti kebijakan bahkan memungkinkan juga untuk dilakukan perubahan atau pembatalan terhadap Peraturan Gubernur. Apabila ini terjadi maka siapakah yang bertanggungjawab memberikan jaminan terhadap kebijakan terdahulu jikalau program rumah DP 0 rupiah tersebut tidak sampai tuntas diselesaikan untuk jangka panjang.

Oleh karena program rumah DP 0 rupiah itu merupakan program pembangunan jangka panjang yang melebihi masa jabatan Kepala Daerah dan pembiayaan rumah DP 0 rupiah dianggarkan dalam APBD, maka diperlukan persetujuan bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD. Sehingga untuk lebih menguatkan lagi dasar hukum program rumah DP 0 rupiah idealnya kebijakan tersebut terlebih dahulu diatur dalam bentuk Peraturan Daerah, baru kemudian teknis pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Gubernur. Karena menurut hierarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah lebih tinggi kedudukannya daripada Peraturan Gubernur. Jadi, pembentukan Peraturan Gubernur harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Peraturan Daerah.

Pertimbangan lainnya yaitu pada pemerintah daerah, lembaga sah yang membuat perencanaan kebijakan publik adalah Kepala Daerah (KDH) dan DPRD. Langkah-langkah yang dilakukan pemerintah daerah dalam membuat rencana kebijakan: *pertama* membuat agenda kebijakan; *kedua* melakukan identifikasi kebutuhan; *ketiga* membahas usulan yang konkrit berdasarkan langkah kedua; *keempat* membahas usulan yang telah disajikan secara sistematis dan logis dalam DPRD; *kelima*

¹⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Badan Penerbit dan Publikasi Universitas Gadjah Mada, 2015), hlm, 153

²⁰ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, hlm, 91-92.

²¹ “Pergub_No._104_Tahun_2018.Pdf,” n.d., accessed December 20, 2019, https://jdih.jakarta.go.id/uploads/default/produkhukum/Pergub_No._104_Tahun_2018.pdf.

²² Indonesia, *Amandemen keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945: beserta ketetapan dan keputusan hasil sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Republik Indonesia tahun 2002* (Citra Umbara, 2002).

penetapan kebijakan dalam bentuk Peraturan Daerah; dan *keenam* melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tersebut oleh pemerintah daerah.²³

Di samping itu, diperlukan koordinasi antara Kepala Daerah dengan DPRD agar tercapai pemahaman bersama mengenai kebijakan pembiayaan rumah DP 0 rupiah. Dengan adanya koordinasi dalam menyelenggarakan pemerintahan: (1) dapat dicegah dan dihilangkan titik pertentangan, (2) para pejabat/petugas terpaksa berpikir dan berbuat dalam hubungan sasaran dan tujuan bersama, (3) dapat dicegah terjadinya kesimpangsiuran dan duplikasi kegiatan, (4) dapat mengembangkan prakarsa dan daya improvisasi para pejabat/petugas karena dalam rangka koordinasi mereka mau tak mau harus mendapatkan cara dan jalan yang cocok bagi pelaksanaan-pelaksanaan tugas secara menyeluruh dan mencapai keseimbangan dan keserasian. Maka bagi penyelenggaraan pemerintahan terutama di daerah koordinasi bukan hanya bekerjasama, melainkan juga integrasi dan sinkronisasi yang mengandung keharusan penyalarsan unsur-unsur jumlah dan penentuan waktu kegiatan di samping penyesuaian perencanaan, dan keharusan adanya komunikasi yang teratur di antara sesama pejabat/petugas yang bersangkutan dengan memahami dan mengindahkan ketentuan hukum yang berlaku sebagai suatu peraturan pelaksanaannya.²⁴

Hal tersebut dilakukan karena berkaitan dengan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi artinya DPRD Provinsi mempunyai wewenang membuat Peraturan Daerah bersama dengan Gubernur. Fungsi anggaran yaitu kewenangan membuat APBD Provinsi. Fungsi pengawasan yaitu mengawasi jalannya pemerintahan provinsi khususnya terhadap kebijakan daerah yang dibuat bersama²⁵. Khusus terkait dengan fungsi anggaran, nantinya APBD akan dianggarkan untuk membiayai pelaksanaan program rumah 0 rupiah. Untuk itu, Kepala Daerah dan DPRD harus saling bersinergi menciptakan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien khususnya dari segi pembiayaan untuk mewujudkan kesejahteraan MBR di daerah.

3. Rumah DP 0 Rupiah Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Menurut Hukum Administrasi Negara

Selain ditinjau dari aspek regulasi, dalam hukum administrasi negara juga dikenal asas legalitas. Asas legalitas yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang, akan tetapi tidak mungkin bagi undang-undang untuk mengatur segala macam hal dalam praktek kehidupan sehari-hari.²⁶

Asas legalitas ini bertitik tolak dari konsep negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana bunyi Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Sebagai konsekuensinya yaitu bahwa setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan asas legalitas atau peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, tindakan pemerintahan dilakukan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam rangka untuk kepentingan umum yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur kepentingan umum tersebut.

Secara normatif, prinsip bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan ini memang dianut di setiap negara hukum, namun dalam praktiknya penerapan prinsip ini berbeda-beda antara satu negara dengan negara lain. Ada negara yang begitu ketat berpegang pada prinsip ini, namun ada pula negara yang tidak begitu ketat menerapkannya. Artinya untuk hal-hal atau tindakan-tindakan pemerintah yang tidak begitu fundamental, penerapan prinsip tersebut dapat diabaikan.²⁷

Konsep lainnya yang berkaitan dengan asas legalitas yaitu dalam hukum administrasi negara dikenal istilah *freies ermessen*. *Freies ermessen* merupakan pelengkap dari asas legalitas. *Freies ermessen* berasal dari kata *frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat dan merdeka. Sedangkan *ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. *Freies ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies ermessen* diartikan sebagai salah satu sarana yang

²³ Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah* (Jakarta: PT. Grasindo, 2016), hlm, 267

²⁴ Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm, 268.

²⁵ Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, hlm, 219-220.

²⁶ Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), hlm, 31.

²⁷ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, hlm, 93.

memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.²⁸

Istilah "*freies ermessen*" ini sepadan dengan kata "*discretionair*", yang artinya menurut kebijaksanaan, dan sebagai kata sifat, berarti: menurut wewenang atau kekuasaan yang tidak atau tidak seluruhnya terikat pada undang-undang". Dalam kepustakaan ilmu hukum administrasi negara telah banyak pakar yang memberikan batasan mengenai istilah ini. Prajudi Atmosudirdjo mengatakan: "...asas diskresi (*discretie; freies ermessen*), artinya, pejabat tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan 'tidak ada peraturannya', dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapat sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridiktas dan asas legalitas..."²⁹

Pada hakikatnya dengan adanya kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapat sendiri bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara dalam menyelesaikan urusan-urusan yang mendesak untuk segera diselesaikan sedangkan belum ada undang-undang yang mengaturnya bukan berarti bebas mengambil keputusan tanpa adanya batasan, akan tetapi tindakan pemerintahan tersebut dibatasi penggunaannya oleh hukum yang mengaturnya.

Adapun dasar hukum mengenai *freies ermessen* atau diskresi ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU No. 30 Tahun 2014). Berikut hal-hal penting menyangkut diskresi yang diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 antara lain:³⁰

1. Diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang [Pasal 22 ayat (1)].
2. Setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk [Pasal 22 ayat (2) dan penjelasan]:
 - a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
 - b. mengisi kekosongan hukum;
 - c. memberikan kepastian hukum; dan
 - d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Adapun yang dimaksud dengan stagnasi pemerintahan adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, contohnya: keadaan bencana alam atau gejolak politik.
3. Diskresi pejabat pemerintahan meliputi [Pasal 23]:
 - a. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;
 - b. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
 - c. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
 - d. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.
4. Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat [Pasal 24]:
 - a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
 - b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - c. sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB);
 - d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
 - e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
 - f. dilakukan dengan itikad baik.

²⁸ Marcus Lukman, "Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan Dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional" (Universitas Padjadjaran, 1996), hlm, 205.

²⁹ Eri Yulikhshan, *Keputusan Diskresi dalam Dinamika Pemerintahan (Aplikasi dalam PTUN)* (Yogyakarta: Deenpublish, 2016), hlm, 54.

³⁰ "Ulasan lengkap : Arti, Tujuan, Lingkup, dan Contoh Diskresi," *hukumonline.com/klinik*, accessed December 20, 2019, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt54b538f5f35f5/arti--tujuan--lingkup--dan-contoh-diskresi/>.

5. Penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari atasan pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Persetujuan dimaksud dilakukan apabila penggunaan diskresi menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara [Pasal 25 ayat (1) dan (2)].

Hal-hal penting yang menyangkut *freies ermessen* atau diskresi sebagaimana diuraikan di atas merupakan perwujudan dari konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yaitu adanya campur tangan pemerintah (dalam hal ini pejabat pemerintahan) yang dilakukan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) dan dalam melaksanakan fungsi pemerintahan tersebut harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan sebagai konsekuensi dari asas legalitas.

Freies ermessen ini bertolak dari kewajiban pemerintah dalam *welfare state*, di mana tugas pemerintah yang utama adalah memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan bagi warga negara, di samping memberikan perlindungan bagi warga negara. Apabila dibandingkan dengan negara kita, *freies ermessen* muncul bersamaan dengan pemberian tugas kepada pemerintah untuk merealisasi tujuan negara seperti yang tercantum dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945. Oleh karena tugas utama pemerintah dalam konsepsi *welfare state* itu memberikan pelayanan bagi warga negara, maka muncul prinsip “Pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya atau belum/tidak ada peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum”.³¹

Pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*). Dengan adanya fungsi “*public service*” ini, berarti pemerintah tidak saja melaksanakan peraturan perundang-undangan itu sendiri. Oleh karenanya pemerintah berhak menciptakan kaidah hukum konkrit yang dimaksudkan guna mewujudkan tujuan peraturan perundang-undangan.³²

Dalam ilmu hukum administrasi negara, *freies ermessen* ini diberikan hanya kepada pemerintah atau administrasi negara baik untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum, dan ketika *freies ermessen* ini diwujudkan dalam instrumen yuridis yang tertulis, jadilah ia sebagai peraturan kebijakan. Sebagai sesuatu yang lahir dari *freies ermessen* dan yang hanya diberikan kepada pemerintah atau administrasi negara, kewenangan pembuatan peraturan kebijakan itu inheren pada pemerintahan (*inherent aan het bestuur*).³³

Pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah memiliki *freies ermessen* dalam menetapkan suatu kebijakan. Namun dalam konsep *freies ermessen*, tindakan ini dimungkinkan dalam batas-batas yang diperkenankan oleh hukum. Dalam arti bahwa dalam menyelenggarakan setiap urusan pemerintahan harus didasarkan pada aturan hukum yang berlaku dan bertujuan dalam rangka untuk kepentingan umum.

Freies ermessen ini menimbulkan implikasi dalam bidang legislasi bagi pemerintah, yaitu lahirnya hak inisiatif untuk membuat peraturan perundang-undangan yang sederajat dengan UU tanpa persetujuan DPR, hak delegasi untuk membuat peraturan yang derajatnya di bawah UU, dan *droit function* atau kewenangan menafsirkan sendiri aturan-aturan yang masih bersifat enunsiatif. Menurut Bagir Manan, kewenangan pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan karena beberapa alasan yaitu; pertama, paham kekuasaan menekankan pada perbedaan fungsi daripada pemisahan organ, karena itu fungsi pembentukan peraturan tidak harus terpisah dari fungsi penyelenggaraan pemerintahan; kedua, dalam negara kesejahteraan pemerintah membutuhkan instrumen hukum untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum; ketiga, untuk menunjang perubahan masyarakat yang cepat, mendorong administrasi negara berperan lebih besar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.³⁴

Adanya “*freies ermessen*” mempunyai konsekuensi sendiri di bidang perundang-undangan, yakni adanya penyerahan kekuasaan legislatif kepada pemerintah, sehingga dalam keadaan tertentu dan/atau dalam porsi dan tingkat tertentu pemerintah dapat mengeluarkan peraturan perundang-undangan (produk legislasi) tanpa persetujuan lebih dulu dari parlemen. Dengan adanya *freies ermessen* ini berarti

³¹ H. R. Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm, 31-32.

³² Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1981), hlm, 3.

³³ A.M. Donner, *Nederlands Bestuursrecht: Algemeen deel* (Samson, 1974), hlm, 134.

³⁴ Yuniar Kurniawaty, “Penggunaan Diskresi dalam Pembentukan Produk Hukum,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 1 (May 4, 2018): 53–62.

bahwa sebagian kekuasaan yang dipegang oleh badan pembentuk undang-undang dipindahkan ke dalam tangan pemerintah/administrasi negara, sebagai badan eksekutif.³⁵

Senada dengan pendapat tersebut di atas, apabila konsep *freies ermessen* dikaitkan dengan kebijakan pembiayaan program rumah DP 0 rupiah maka dapat disimpulkan bahwa dengan adanya konsep *freies ermessen* dalam hukum administrasi negara membawa konsekuensi adanya pergeseran dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dari badan legislatif ke badan eksekutif yaitu sebagian kekuasaan yang sebelumnya dipegang oleh badan pembentuk undang-undang dipindahkan kepada pemerintah atau administrasi negara. Jadi, Kepala Daerah dapat mengeluarkan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini Pergub No. 104 Tahun 2018) tanpa persetujuan terlebih dahulu dari DPRD. Hal itu karena pada hakikatnya pemerintah atau administrasi negara tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada undang-undang yang mengatur, ada undang-undang tetapi belum jelas dan/atau ada urusan yang mendesak untuk dilaksanakan.

Pada dasarnya mengenai kebijakan pembiayaan program rumah DP 0 rupiah sebelumnya tidak ada peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur tentang pembiayaan rumah DP 0 rupiah. Dengan demikian, maka kebijakan pembiayaan program rumah DP 0 rupiah yang diundangkan dalam Pergub No. 104 Tahun 2018 diharapkan dapat menjadi terobosan baru untuk mencari solusi kebijakan dan regulasi perumahan yang belum pernah ada sebelumnya dalam mengatasi permasalahan pemenuhan kebutuhan akan tempat tinggal khususnya bagi MBR sebagaimana diamanatkan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945.

Ridwan HR menegaskan bahwa terhadap persoalan urusan yang belum ada pengaturannya (*leemten in het recht*), sementara harus dilayani oleh pemerintah, maka dalam rangka pelayanan terhadap warga negara organ pemerintah menggunakan diskresi. Adapun terhadap persoalan yang ada peraturannya, penggunaan diskresi juga dimungkinkan terutama berkenaan dengan norma samar (*vage norm*) atau norma terbuka (*open texture*) yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tersebut sehingga memerlukan penjelasan, interpretasi, pertimbangan berbagai kepentingan terkait, atau karena dalam peraturan itu terdapat pilihan yang dapat diambil oleh organ pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya.³⁶

D. KESIMPULAN

Program rumah DP 0 rupiah merupakan program pembangunan jangka panjang sebagaimana tercermin dalam Pasal 4 ayat (5) Pergub No. 104 Tahun 2018 yang menyebutkan bahwa fasilitas pembiayaan perolehan rumah bagi MBR yang diberikan dalam bentuk kredit/pembiayaan uang muka kepemilikan rumah atau kredit/pembiayaan kepemilikan rumah merupakan pinjaman yang wajib dikembalikan kepada Pemerintah Daerah dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun. Namun demikian, terdapat ketidaksinkronan dengan Pasal 54A ayat (6) Permendagri No. 21 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa jangka waktu penganggaran kegiatan tahun jamak tidak melampaui akhir tahun masa jabatan Kepala Daerah berakhir. Akan tetapi, Pasal 54A ayat (6) Permendagri No. 21 Tahun 2011 berbeda halnya dengan Penjelasan Pasal 54 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa program perencanaan pembangunan perumahan dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan yaitu rencana pembangunan tahunan, rencana program jangka menengah, dan rencana program jangka panjang. Meskipun Pergub No. 104 Tahun 2018 tidak sinkron dengan Permendagri No. 21 Tahun 2011 tetapi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu UU No. 1 Tahun 2011.

Dengan adanya konsep *freies ermessen* dalam hukum administrasi negara membawa konsekuensi adanya pergeseran dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dari badan legislatif ke badan eksekutif yaitu sebagian kekuasaan yang sebelumnya dipegang oleh badan pembentuk undang-undang dipindahkan kepada pemerintah atau administrasi negara. Jadi, Kepala Daerah dapat mengeluarkan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini Pergub No. 104 Tahun 2018) tanpa persetujuan terlebih dahulu dari DPRD. Hal itu karena pada hakikatnya pemerintah atau administrasi negara tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada undang-undang yang mengatur, ada undang-undang tetapi belum jelas dan/atau ada urusan yang mendesak untuk dilaksanakan. Kebijakan pembiayaan program rumah DP 0 rupiah sebelumnya tidak ada peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur tentang pembiayaan rumah DP 0 rupiah. Dengan demikian, maka kebijakan pembiayaan program rumah DP 0 rupiah yang diundangkan dalam Pergub

³⁵ Ibid.

³⁶ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, hlm, 132.

No. 104 Tahun 2018 diharapkan dapat menjadi terobosan baru untuk mencari solusi kebijakan dan regulasi perumahan yang belum pernah ada sebelumnya dalam mengatasi permasalahan pemenuhan kebutuhan akan tempat tinggal khususnya bagi MBR sebagaimana diamanatkan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945.

E. DAFTAR PUSTAKA

- Basah, Sjachran. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1985.
- Donner, A.M. *Nederlands Bestuursrecht: Algemeen deel*. Samson, 1974.
- Indonesia. *Amandemen keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945: beserta ketetapan dan keputusan hasil sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Republik Indonesia tahun 2002*. Citra Umbara, 2002.
- Islamy, Irfan. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 1997.
- Joni, Muhammad. *Ayat-Ayat Perumahan Rakyat*. Jakarta: LPKPK (Lembaga Perlindungan Konsumen Properti dan Keuangan), 2018.
- Kurniawaty, Yuniar. "Penggunaan Diskresi dalam Pembentukan Produk Hukum." *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 1 (May 4, 2018): 53–62.
- Lukman, Marcus. "Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan Dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional." Universitas Padjadjaran, 1996.
- M. Hadjon, Philipus. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Badan Penerbit dan Publikasi Universitas Gadjah Mada, 2015. Accessed December 20, 2019. <https://ugmpress.ugm.ac.id/id/product/hukum/pengantar-hukum-administrasi-indonesia>.
- Muchsan. *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1981.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.
- Nurcholis, Hanif. *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Grasindo, 2016.
- Panudju, Bambang. *Pengadaan Perumahan Kota dengan Peran serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah*. Bandung: Alumni, 1999.
- Raharja, Ivan Fauzani, and Ratna Dewi. "Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan." *Jurnal Penelitian Universitas Jambi: Seri Humaniora* 15, no. 2 (December 31, 2013). Accessed December 20, 2019. <https://online-journal.unja.ac.id/humaniora/article/view/2078>.
- Ridwan, H. R. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- . *Hukum Administrasi Negara*. Depok: RajaGrafindo Persada, 2006.
- Santoso, Urip. *Hukum Perumahan*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2016. Accessed December 20, 2019.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013.
- Susiani, Dina. *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara*. Jember: Pustaka Abadi, 2019.
- Syafrudin, Ateng. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Widjaya, Haw. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2017. Accessed December 20, 2019. <http://www.rajagrafindo.co.id/produk/otonomi-daerah-dan-daerah-otonom/>.
- Yulikhsan, Eri. *Keputusan Diskresi dalam Dinamika Pemerintahan (Aplikasi dalam PTUN)*. Yogyakarta: Deenpublish, 2016.
- "Pergub_No_104_Tahun_2018.Pdf," n.d. Accessed December 20, 2019. https://jdih.jakarta.go.id/uploads/default/produkhukum/Pergub_No_104_Tahun_2018.pdf.

- “RENSTRA_SETDITJEN_2015-2019.Pdf,” n.d. Accessed December 20, 2019.
http://perumahan.pu.go.id/source/Majalah%20Maison/Renstra/RENSTRA_SETDITJEN_2015-2019.pdf.
- “Rumah DP Nol Rupiah Samawa, Belum Tentu ‘Bahagia.’” Accessed December 20, 2019.
<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181015100140-20-338480/rumah-dp-nol-rupiah-samawa-belum-tentu-bahagia>.
- “Salam Bersama Anies Sandi Untuk Jakarta - Program Hunian Terjangkau Dan DP Nol Rupiah.” Accessed December 20, 2019. <https://jakartamajubersama.com/program-hunian-terjangkau-dan-dp-nol-rupiah>.
- “Ulasan lengkap : Arti, Tujuan, Lingkup, dan Contoh Diskresi.” *bukumonline.com/klinik*. Accessed December 20, 2019.
<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt54b538f5f35f5/arti--tujuan--lingkup--dan-contoh-diskresi/>.
- “UU-01-2011 PERUMAHAN DAN KAWAAN PERMUKIMAN.Pdf,” n.d. Accessed December 20, 2019. <https://www.perumnas.co.id/download/prodhukum/undang/UU-01-2011%20PERUMAHAN%20DAN%20KAWAAN%20PERMUKIMAN.pdf>.