

# ANALISIS YURIDIS TUNJANGAN PERUMAHAN PIMPINAN DAN ANGGOTA DPRD BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KOTA BATU NOMOR 12 TAHUN 2020

**Saifudin**

Dewan Perwakilan Daerah Kota Batu

Jalan A.P. III Katjoeng Permadi No.18 –Junrejo Kota Batu, (0341) 513118

Email: saifudin.pks@gmail.com

## **Abstrak**

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif, maka pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), sumber bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan yaitu teknik studi dokumen, kemudian bahan hukum dianalisis dengan menggunakan teknik analisis logika deduktif, dan dibahas secara deskriptif. Kesimpulannya besaran tunjangan perumahan sebagaimana rumusan norma dalam Angka 2 Pasal 17 ayat (3c) Peraturan Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai landasan yang kuat, baik landasan teoritis sesuai pendapat ahli/pakar hukum tata negara maupun landasan yuridis dan tidak bertentangan secara hirarkis bahkan selaras dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Serta disarankan agar Pemerintah Daerah Kota Batu konsisten dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kota Batu tentang Hak Keuangan dan Administratif pimpinan dan anggota DPRD.

**Kata-Kunci:** Tunjangan Perumahan, DPRD, Pimpinan dan Anggota DPRD

## **Abstract**

*This research uses a normative legal approach, so the approach in this study is a statute approach, and a conceptual approach (conceptual approach), the source of legal materials used is primary, secondary, and tertiary legal materials. The legal material collection technique used is the document study technique, then the legal material is analyzed using deductive logic analysis techniques, and discussed descriptively. In conclusion, the amount of housing allowance as formulated by the norm in Number 2 Article 17 paragraph (3c) of the Batu City Regional Regulation Regulation Number 12 of 2020 concerning Amendments to Regional Regulation Number 1 of 2017 concerning Financial and Administrative*

*Rights of Leaders and Members of the Regional People's Representative Council has a strong foundation, both theoretical foundations according to the opinions of experts / experts in constitutional law and juridical foundations and do not conflict hierarchically even in line with regulations legislation on it. It is also recommended that the Batu City Regional Government be consistent in implementing the Batu City Regional Regulation on Financial and Administrative Rights of the leadership and members of the DPRD.*

**Keywords:** *Housing Allowance, DPRD, Leaders and Members of the DPRD*

## PENDAHULUAN

Otonomi daerah telah menempatkan kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD), sebagai pelaku atau agen utama dalam menjalankan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerah. Hal tersebut sesuai Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda), bahwa “Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah”.<sup>1</sup>

Dalam UU Pemda kedudukan kepala daerah dan DPRD dengan gamblang dinyatakan, “Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah”.<sup>2</sup>

Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka DPRD mempunyai susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Salah satu peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hak DPRD, khususnya hak keuangan dan administratif adalah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut PP Hak Keuangan DPRD).

Untuk mengatur lebih lanjut tentang hak keuangan dan administratif DPRD, PP Hak Keuangan DPRD mendelagasikan pengaturan lebih lanjut untuk ditetapkan dengan peraturan daerah. Hal ini sebagaimana bunyi ketentuan Pasal 28, bahwa “Ketentuan mengenai pelaksanaan hak keuangan dan administratif Pimpinan dan Anggota DPRD ditetapkan dengan Perda”.<sup>3</sup>

Secara implementatif untuk menjalankan sebagian urusan pemerintahan daerah dimaksud, Kota Batu sebagai daerah otonom telah membentuk peraturan daerah tentang hak keuangan dan administratif DPRD. Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut Perda Hak Keuangan DPRD Kota Batu). Yang menarik

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, “*Tentang Pemerintahan Daerah*”, Penjelasan Halaman 3.

<sup>2</sup>Ibid, Pasal 57.

<sup>3</sup>Ibid, Pasal 28.

untuk dilakukan kajian dalam Perda Hak Keuangan DPRD Kota Batu tersebut adalah norma yang mengatur tunjangan kesejahteraan bagi pimpinan dan anggota DPRD berupa tunjangan perumahan. Dalam Perda Hak Keuangan DPRD tersebut, besaran tunjangan perumahan sebagaimana dituangkan dalam Angka 2 Pasal 17 disebutkan bahwa, “Besaran tunjangan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibayarkan dengan prinsip berjenjang, yaitu: Ketua DPRD sesuai standar sewa rumah negara Walikota; Wakil Ketua DPRD 95% (sembilan puluh lima persen) dari tunjangan perumahan Ketua DPRD; dan Anggota DPRD 85% (delapan puluh lima persen) dari tunjangan perumahan Ketua DPRD”.<sup>4</sup>

Adapun rumusan masalah yang menjadi fokus penelitian adalah:

1. Apakah rumusan norma dalam Angka 2 Pasal 17 ayat (3c) Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selaras dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mendasari pembentukan Perda Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD tersebut?
2. Bagaimana kedudukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Standarisasi Sarana Dan Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah, jika digunakan sebagai dasar penentuan besaran tunjangan perumahan dalam Perda Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD?

## METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah jenis penelitian Hukum Normatif. Dipilihnya jenis penelitian hukum normatif karena penelitian ini menguraikan permasalahan-permasalahan yang ada, untuk selanjutnya dibahas dengan kajian berdasarkan teori-teori hukum kemudian dikaitkan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dalam praktek hukum. Fokus kajian dalam penelitian ini adalah sinkronisasi hukum vertikal maupun hukum horizontal.

Adapun pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam karya ilmiah ini adalah pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*statute approach*) adalah metode penelitian dengan menelaah semua undang-undang, memahami hierarki dan asas-asas dalam Peraturan Perundang-Undangan. Diperlukan mengkaji lebih lanjut mengenai landasan hukum dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

Pendekatan kedua yang digunakan yakni Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), dalam hal ini peneliti akan menjadikan beberapa pandangan- pandangan atau doktrin untuk dapat menyelesaikan permasalahan yang sedang peneliti kaji. Pendekatan konseptual ini akan penulis gunakan di dalam menganalisis cara penyelesaian konflik norma dengan memanfaatkan asas

---

<sup>4</sup>Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 12 Tahun 2020, “Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, Angka 2 Pasal 17 ayat (3c).

preferensi hukum yang ada. Bahan Hukum Primer yang digunakan untuk menganalisis di dalam penelitian ini, antara lain: Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Batu, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, 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, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 Tentang Rumah Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD, Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 Tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 Tentang Rumah Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota DPRD, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman, Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan, Penetapan Status, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara, Peraturan Presiden Nomor 73 Tahun 2011 tentang Pembangunan Bangunan gedung Negara, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2006 tentang Standarisasi Sarana dan Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2006 tentang Standarisasi Sarana dan Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, Peraturan Menteri PUPR Nomor 22/PRT/M/2018 tentang Pembangunan Bangunan Gedung Negara, Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Bahan hukum sekunder yang digunakan di dalam penelitian ini yakni: Buku-buku literatur atau bacaan, Hasil-hasil penelitian, Pendapat para ahli, tulisan dari para ahli yang memiliki relevansi dengan penelitian. Dan bahan hukum tersier yang digunakan yakni kamus hukum dan kamus besar bahasa Indonesia. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah teknik studi dokumen. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder di dalam penelitian ini, sebagaimana telah disebutkan di atas, akan dikelompokkan dan dikaji berdasarkan metode pendekatan yang akan diterapkan dalam penelitian ini, dan kemudian akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis logika deduktif. Logika deduktif

atau pengolahan bahan hukum dengan cara deduktif yaitu menjelaskan suatu hal yang bersifat umum kemudian menariknya menjadi kesimpulan yang lebih khusus.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Rumusan Norma Dalam Angka 2 Pasal 17 ayat (3c) Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pimpinan dan anggota DPRD memperoleh tunjangan kesejahteraan berupa tunjangan pemeliharaan kesehatan dan pengobatan, rumah jabatan dan perlengkapannya/rumah dinas, kendaraan dinas jabatan, pakaian dinas, uang duka wafat/tebas dan bantuan biaya pengurusan jenazah. Pimpinan dan anggota DPRD Kota Batu memperoleh tunjangan kesejahteraan, juga tunjangan perumahan diatur dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Secara rinci pengaturan dalam perda tersebut dapat diuraikan antara lain:

“Besaran tunjangan perumahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 harus memperhatikan asas kepatutan, kewajaran, rasionalitas, standar harga setempat yang berlaku, dan standar luas bangunan dan lalan rumah negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.<sup>5</sup>

“Besaran tunjangan perumahan yang dibayarkan harus sesuai dengan standar satuan harga sewa rumah yang berlaku untuk standar rumah negara bagi Pimpinan dan Anggota DPRD, tidak termasuk mebel, belanja tistik, air, gas, dan telepon”.<sup>6</sup>

“Penentuan standar satuan harga sewa rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan oleh tim penilai independen paling cepat 2 (dua) tahun sekali dengan ketentuan lokasi rumah di pusat pemerintahan”.<sup>7</sup>

“Tim penilai independen sebagaimana dimaksud pada ayat (3a), dalam melakukan penilaian standar satuan harga sewa rumah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.<sup>8</sup>

“Besaran tunjangan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibayarkan dengan prinsip berjenjang, yaitu:

- a. Ketua DPRD sesuai standar sewa rumah negara Walikota;
- b. Wakil Ketua DPRD 95% (sembilan puluh lima perseratus) dari tunjangan perumahan Ketua DPRD; dan
- c. Anggota DPRD 85% (delapan puluh lima perseratus) dari tunjangan perumahan Ketua DPRD”.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup>Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 12 Tahun 2020, Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 1 Tahun 2017, angka 2 Pasal 17 ayat (1).

<sup>6</sup>Ibid., angka 2 Pasal 17 ayat (3).

<sup>7</sup>Ibid., angka 2 Pasal 17 ayat (3a).

<sup>8</sup>Ibid., angka 2 Pasal 17 ayat (3b).

<sup>9</sup>Ibid., angka 2 Pasal 17 ayat (3c).

“Besaran tunjangan perumahan dan tunjangan transportasi Pimpinan dan Anggota DPRD tidak boleh melebihi besaran tunjangan perumahan dan tunjangan transportasi Pimpinan dan Anggota DPRD Provinsi Jawa Timur”.<sup>10</sup>

Dari uraian ketentuan-ketentuan dalam Perda Hak Keuangan DPRD Kota Batu di atas, perlu pembahasan lebih lanjut antara lain tentang Rumah Negara Pimpinan dan Anggota DPRD sebagai dasar pemberian tunjangan perumahan, standar luas rumah dan luas tanah rumah Negara dan mekanisme penentuan standar harga setempat dan besaran harga sewa rumah pimpinan dan anggota DPRD, penentuan penjenjangan besaran tunjangan perumahan pimpinan dan anggota DPRD. Guna menggenapi penelitian ini perlu dilengkapi dengan pembahasan terkait rumah jabatan pimpinan DPRD dan rumah dinas anggota DPRD sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2006 tentang Standarisasi Sarana dan Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah.

(1) Rumah Negara Pimpinan dan Anggota DPRD Sebagai Dasar Pemberian Tunjangan Perumahan.

Rumah negara yang disediakan bagi pimpinan dan anggota DPRD Kota Batu harus memenuhi klasifikasi, antara lain:

- a. rumah negara dalam pengertian sebagai bangunan yang dimiliki Pemerintah Daerah dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta menunjang pelaksanaan tugas jabatan.<sup>11</sup>
- b. dari sisi penyediaan/pembiayaan dan kedudukan, maka rumah negara pimpinan dan anggota DPRD adalah rumah negara yang pengadaannya dibiayai dari APBD dan berkedudukan sebagai barang milik daerah. Relevan dengan ketentuan “pembangunan Rumah negara dibiayai melalui anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Rumah negara menjadi barang milik negara/daerah dikelola sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.<sup>12</sup>
- c. dari sisi penggolongan/klasifikasi, maka rumah negara pimpinan dan anggota DPRD adalah Rumah Negara golongan I yaitu rumah negara dipergunakan bagi pemegang jabatan tertentu dan karena sifat jabatannya harus bertempat tinggal di rumah tersebut serta hak penghuniannya terbatas selama pejabat yang bersangkutan masih memegang jabatan tertentu tersebut.<sup>13</sup> Dan bukan rumah negara golongan II yaitu rumah negara yang mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu SKPD dan hanya disediakan untuk didiami oleh pegawai negeri sipil pemerintah daerah yang bersangkutan.<sup>14</sup>
- d. dari sisi penghunian, maka rumah negara pimpinan dan anggota DPRD adalah rumah negara yang disediakan untuk dihuni oleh pejabat. Relevan dengan ketentuan “barang milik daerah berupa rumah negara hanya dapat digunakan sebagai tempat tinggal pejabat atau pegawai negeri sipil pemerintah daerah yang bersangkutan yang memiliki Surat Izin Penghunian (SIP)”.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup>Ibid., angka 2 Pasal 17 ayat (5).

<sup>11</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017, Op.cit., Penjelasan Pasal 13 ayat (1).

<sup>12</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021, Op.cit., Pasal 22N ayat (3) dan (4).

<sup>13</sup>Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016, Op.cit., Pasal 487 ayat (1).

<sup>14</sup>Ibid., Pasal 486 ayat (2).

<sup>15</sup>Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016, Op.cit., Pasal 488 ayat (1).

Rumah negara disediakan bagi pimpinan dan anggota DPRD dalam kapasitas sebagai pejabat daerah. Anggota DPRD berkedudukan sebagai pejabat daerah sesuai dengan ketentuan antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan:
  - Pasal 95 ayat (2) “Anggota DPRD provinsi adalah pejabat Daerah provinsi”.
  - Pasal 148 ayat (2) “Anggota DPRD kabupaten/kota adalah pejabat Daerah kabupaten/kota”.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD, dalam Pasal 1:
  - angka 2, “Pimpinan DPRD adalah pejabat daerah yang memegang jabatan ketua dan wakil ketua DPRD DPRD provinsi, kabupaten, atau kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. dan
  - angka 3, “Anggota DPRD adalah pejabat daerah yang memegang jabatan Anggota DPRD provinsi, kabupaten, atau kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

(2) Standar Luas Rumah dan Luas Tanah Rumah Negara, Mekanisme Penentuan Standar Harga Setempat dan Besaran Harga Sewa Rumah Pimpinan dan Anggota DPRD;

Standar luas rumah dan standar luas tanah rumah negara pimpinan dan anggota DPRD yang seharusnya ditetapkan sesuai dengan tipe rumah negara belum diatur, sebagaimana pengaturan rumah negara bagi pejabat selain DPRD yang didasarkan pada tingkat jabatan dan golongan kepangkatan penghuninya. Oleh karena itu perlu dicari padanan/ kesamaan kedudukan antara DPRD dengan pemangku jabatan lain dalam kelembagaan negara. Sehingga bisa disejajarkan standar luas rumah dan luas tanah rumah negara sesuai standar tipe yang harus diterima oleh pimpinan dan anggota DPRD dengan pejabat daerah lainnya, yang kemudian oleh karena daerah belum dapat menyediakan rumah negara, diwujudkan dalam bentuk pemberian tunjangan perumahan untuk dibayarkan setiap bulan sesuai dengan isi muatan Perda Hak Keuangan DPRD.

Pada bab terdahulu telah diuraikan bahwa Jimly Asshiddiqie membedakan lembaga negara dari dua segi, salah satunya membedakan dari segi hirarki. Hirarki antar lembaga negara itu penting untuk ditentukan karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu. Dari segi hirarkinya, dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara, sedangkan lapis ketiga merupakan lembaga daerah.<sup>16</sup>

Organ lapis ketiga dapat disebut sebagai organ daerah atau lembaga daerah yang merupakan lembaga negara yang terdapat di daerah. Lembaga-lembaga daerah itu adalah:

- 1) Pemerintahan Daerah Provinsi;
- 2) Gubernur;
- 3) DPRD provinsi;
- 4) Pemerintahan Daerah Kabupaten;

---

<sup>16</sup>Asshiddiqie, Jimly, 2006, Op.cit., hlm. ix.

- 5) Bupati;
- 6) DPRD Kabupaten;
- 7) Pemerintahan Daerah Kota;
- 8) Walikota;
- 9) DPRD Kota.<sup>17</sup>

Bagir Manan, memberikan catatan atas penempatan pemerintah daerah (Gubernur dan Bupati/Walikota) dalam Undang-undang ASN termasuk dalam kategori pejabat Negara. Bahwa sebuah lembaga disebut lembaga negara apabila menjalankan fungsi negara secara langsung atau bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan pemerintah daerah tidak dapat bertindak untuk dan atas nama negara, melainkan hanya terbatas pada daerahnya, sehingga seharusnya disebut lembaga daerah.<sup>18</sup>

Dalam ketentuan umum Undang-Undang Tentang keprotokolan, selain pejabat negara juga dikenal adanya pejabat pemerintahan, yaitu pejabat yang menduduki jabatan tertentu dalam pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah”.<sup>19</sup>Dengan demikian berdasarkan Undang-Undang ini maka ada dua kategori pejabat, yaitu pejabat negara dan pejabat pemerintahan, yang terdiri dari pejabat pusat dan pejabat daerah.

Beberapa ketentuan dalam UU Pemerintahan Daerah telah mengatur, antara lain:

- a. Pasal 1 ayat (2); “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.
- b. Pasal 1 ayat (3); “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.
- c. Pasal 1 ayat (4); “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah”.
- d. Pasal 207 ayat (1); “Hubungan kerja antara DPRD dan kepala daerah didasarkan atas kemitraan yang sejajar.

Dari uraian-uraian di atas maka dapat dimengerti bahwa mensejajarkan kedudukan antara Pemerintah Daerah (Gubernur, bupati/walikota) dengan DPRD (Provinsi, kabupaten/kota), mensejajarkan tunjangan perumahan, serta menetapkan besaran tunjangan perumahan ketua DPRD Provinsi, kabupaten/kota sesuai dengan standar sewa rumah negara Gubernur, Bupati/Walikota mempunyai landasan yang kuat, baik landasan teoritis sesuai pendapat ahli/ pakar hukum tata negara maupun landasan yuridis dan tidak bertentangan secara hirarkis dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Selanjutnya penentuan standar satuan harga sewa rumah dilakukan oleh tim penilai independen sebagaimana ketentuan dalam Perda Hak Keuangan DPRD Kota Batu sudah tepat. Hal tersebut sejalan dengan regulasi yang mengatur

---

<sup>17</sup>Ibid., hlm. 109.

<sup>18</sup>M. Hantono, Novianto, 2016, Op.cit., hlm. 160.

<sup>19</sup>Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010, Op.cit., Pasal 1 angka 8.

tentang pengelolaan barang milik negara/daerah. Bahwa guna mendapatkan hasil penilaian berupa nilai wajar yang diperlakukan sebagai tarif pokok sewa serta perhitungan besaran sewa, dilakukan penilaian oleh penilai. Penilai adalah pihak yang melakukan penilaian secara independen berdasarkan kompetensi yang dimilikinya.<sup>20</sup> Penilai terdiri dari penilai pemerintah dan penilai publik.

(3) Penentuan Penjenjangan Besaran Tunjangan Perumahan Pimpinan dan Anggota DPRD.

Perda Hak Keuangan DPRD Kota Batu sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, memuat ketentuan besaran tunjangan perumahan dibayarkan dengan prinsip berjenjang, yaitu: Ketua DPRD sesuai standar sewa rumah negara Walikota, Wakil Ketua DPRD 95% (sembilan puluh lima perseratus) dari tunjangan perumahan Ketua DPRD, dan Anggota DPRD 85% (delapan puluh lima perseratus) dari tunjangan perumahan Ketua DPRD.

PP Hak Keuangan pimpinan dan anggota DPRD telah mengatur “besaran tunjangan perumahan Pimpinan dan anggota DPRD harus memperhatikan asas kepatutan, kewajaran, rasionalitas, standar harga setempat yang berlaku, dan standar luas bangunan dan lahan rumah negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.<sup>21</sup> Ketentuan ini mengisaratkan bahwa penentuan besaran tunjangan perumahan pimpinan dan anggota DPRD sepenuhnya menjadi kewenangan Daerah dengan mendasarkan pada ukuran harga setempat yang berlaku. Pemerintahan daerah berwenang dan mempunyai otoritas untuk menentukan besaran tunjangan perumahan tersebut dengan mempertimbangkan asas kepatutan, kewajaran dan rasionalitas.

Besaran tunjangan perumahan yang harus dibayarkan kepada ketua, wakil ketua dan anggota DPRD, karena jabatannya berkonsekwensi pada perbedaan jumlah yang harus dibayarkan. Guna menentukan perbedaan jumlah besaran tunjangan perumahan yang dibayarkan tersebut belum ditemui aturan/ regulasi khusus yang dapat digunakan sebagai pedoman. Oleh karena itu Menteri Dalam Negeri telah menerbitkan surat yang dikirim kepada Kepala Daerah dan DPRD, yaitu Surat Mendagri Nomor: 188.31/7810/SJ Tahun 2017, Hal: Penjelasan terhadap Implementasi Substansi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 Tahun 2017 tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah serta Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Dana Operasional.

Dalam angka 3 huruf e, dijelaskan bahwa: “Besaran tunjangan perumahan Pimpinan dan Anggota DPRD ditetapkan berdasarkan prinsip kepatutan dan berjenjang, yaitu untuk Anggota DPRD tidak lebih besar dari tunjangan perumahan Wakil Ketua DPRD, tunjangan perumahan Wakil Ketua DPRD tidak lebih besar dari tunjangan perumahan Ketua DPRD. Selain itu, besaran tunjangan perumahan Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota tidak lebih besar dari tunjangan Pimpinan dan Anggota DPRD Provinsi”.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014, Op.cit., Pasal 1 angka 6.

<sup>21</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017, Op.cit., Pasal 17 ayat (1).

<sup>22</sup>Surat Mendagri Nomor: 188.31/7810/SJ Tahun 2017, Hal: *Penjelasan terhadap Implementasi Substansi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62*

Surat Menteri Dalam Negeri di atas secara umum menjadi salah satu pedoman yang harus diperhatikan guna menentukan besaran tunjangan perumahan pimpinan dan anggota DPRD sesuai prinsip kepatutan dan berjenjang. Terhadap prinsip berjenjang sebagaimana ketentuan tersebut perlu ditafsirkan sehingga dapat diperoleh rumusan norma yang kongkrit, berkepastian dan tidak multi tafsir.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) versi online, “jenjang” artinya tingkat-tingkat yang beraturan dari bawah ke atas; tangga; tingkat; tahap. “Berjenjang mempunyai jenjang (tingkat); bertingkat; bertahap. Dengan demikian prinsip berjenjang sebagaimana ketentuan dalam surat Menteri Dalam Negeri tersebut dapat dimaknai secara bertingkat dan beraturan.

Penentuan berjenjang dengan bentuk persentase dalam Perda Hak Keuangan DPRD Kota Batu untuk menentukan besaran penerimaan tunjangan perumahan pimpinan dan anggota DPRD, dengan komposisi Ketua DPRD sesuai standar sewa rumah negara Walikota, Wakil Ketua DPRD 95% (sembilan puluh lima perseratus) dari tunjangan perumahan Ketua DPRD, dan Anggota DPRD 85% (delapan puluh lima perseratus) dari tunjangan perumahan Ketua DPRD, merupakan salah satu bentuk penafsiran guna merumuskan norma yang bermakna kongkrit dan berkepastian. Selain itu pemilihan jarak antara dalam penjenjangan, dengan memilih pola persentase (100%, 95% dan 85%) mencerminkan tingkatan yang beraturan, sehingga sesuai dengan kaidah Bahasa Indonesia.

Diksi persentase (%) dalam norma peraturan perundang-undangan, sudah lazim digunakan untuk menggambarkan besaran hak yang harus diterima atau kewajiban yang harus diberikan. Beberapa contoh dapat diuraikan, antara lain:

“Uang representasi wakil ketua DPRD provinsi sebesar 80% (delapan puluh persen) dari uang representasi ketua DPRD provinsi dan uang representasi wakil ketua DPRD kabupaten/kota sebesar 80% (delapan puluh persen) dari uang representasi ketua DPRD kabupaten/kota”.<sup>23</sup>

“Uang representasi anggota DPRD provinsi sebesar 75% (tujuh puluh lima persen) dari uang representasi ketua DPRD provinsi dan uang representasi anggota DPRD kabupaten/kota sebesar 75% (tujuh puluh lima persen) dari uang representasi ketua DPRD kabupaten/kota”.<sup>24</sup>

Beberapa daerah manafsirkan prinsip berjenjang disamping menggunakan rumusan norma dengan pilihan diksi persentase juga ada yang langsung merumuskan dalam bentuk rumusan kongkrit dengan bentuk komulasi (nominal/angka). Provinsi Jawa Timur sebagaimana ketentuan dalam Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2017 sebagaimana telah diubah dengan Perda Nomor 1 Tahun 2020, dalam Pasal 11 ayat (3), mengatur bahwa Ketua DPRD sesuai standar sewa rumah Negara Gubernur, Wakil Ketua DPRD sebesar 95% (Sembilan puluh lima

---

*Tahun 2017 tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah serta Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Dana Operasional*, angka 3 huruf e.

<sup>23</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017, Op.cit., Pasal 3 ayat (3).

<sup>24</sup>Ibid., Pasal 3 ayat (4).

persen) dari tunjangan perumahan Ketua DPRD; dan Anggota DPRD sebesar 85% (delapan puluh lima persen) dari tunjangan perumahan Ketua DPRD.<sup>25</sup>

Berbeda dengan Peraturan Bupati Bandung Nomor 23 Tahun 2020 Tentang Perubahan Peraturan Bupati Bandung Nomor 60 Tahun 2017 tentang Besaran Tunjangan Perumahan Dan Tunjangan Transportasi Pimpinan Dan Anggota DPRD Kabupaten Bandung, yang merumuskan dalam bentuk komulasi (nominal/angka) dan kongkrit. Sebagaimana ketentuan “Besaran tunjangan Perumahan untuk: a. Ketua DPRD : Rp.28.235.000,- (Dua Puluh Delapan Juta Dua Ratus Tiga Puluh Lima Ribu Rupiah). b. Wakil Ketua DPRD : Rp.25.882.000,- (Dua Puluh Lima Juta Delapan Ratus Delapan Puluh Dua Ribu Rupiah). c. Anggota DPRD : Rp.24.705.000,- (Dua Puluh Empat Juta Tujuh Ratus Lima Ribu Rupiah)”.<sup>26</sup>

2. Kedudukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2006 tentang Standarisasi Sarana dan Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah.

Kedudukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2006 tentang Standarisasi Sarana dan Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah (selanjutnya dibaca: PMDN Nomor 7 tahun 2006), sebagian isinya mengatur tentang rumah jabatan dan rumah dinas. Dalam ketentuan umum diuraikan bahwa rumah dinas adalah rumah milik atau yang dikelola oleh pemerintah daerah, terdiri atas rumah jabatan, rumah instansi/rumah dinas, dan rumah pegawai.<sup>27</sup> Pembagian rumah dinas ke dalam tiga jenis sebagaimana pengertian tersebut, juga diuraikan dalam pasal berikutnya:

“Rumah dinas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf c, meliputi :

- a. rumah jabatan;
- b. rumah instansi/rumah dinas; dan
- c. rumah pegawai”.<sup>28</sup>

Peruntukan atas ketiga rumah dinas di atas lebih lanjut diuraikan, antara lain:

“Rumah jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf a diperuntukkan bagi pemangku jabatan Gubernur, Wakil Gubernur, Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Sekretaris Daerah Provinsi, Bupati/Walikota, Wakil Bupati/Wakil Walikota, Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.

---

<sup>25</sup>Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Timur Nomor 24 Tahun 2020, “*Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota DPRD Provinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota DPRD Provinsi Jawa Timur*”, Pasal 11 ayat (3).

<sup>26</sup>Peraturan Bupati Bandung Nomor 23 Tahun 2020 Tentang Perubahan Peraturan Bupati Bandung Nomor 60 Tahun 2017, “*Tentang Besaran Tunjangan Perumahan Dan Tunjangan Transportasi Pimpinan Dan Anggota DPRD Kabupaten Bandung*”, Pasal I, angka 1, Pasal 3.

<sup>27</sup>Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2006 tentang Standarisasi Sarana dan Prasarana Pemerintahan Daerah, Pasal 1 huruf f.

<sup>28</sup>Ibid., Pasal 9.

“Penghunian rumah jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbatas selama pemangku jabatan memangku jabatannya”.<sup>29</sup>

“Rumah instansi/rumah dinas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf b diperuntukkan bagi pegawai instansi dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

“Penghunian rumah instansi/rumah dinas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbatas selama pegawai melaksanakan tugas pada instansinya”.<sup>30</sup>

“Rumah pegawai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf c, dapat disediakan oleh Pemerintah Daerah yang diperuntukkan bagi Pegawai Negeri Sipil, Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia”.<sup>31</sup>

PMDN Nomor 7 Tahun 2006 dibentuk salah satu diantaranya mempedomani Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara (selanjutnya disebut PP Rumah Negara). Hal tersebut dapat dibaca pada dasar hukum mengingat. Karena itu sesuai dengan asas hukum peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, juga tunduk dengan ketentuan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah menjabarkan/melaksanakan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pada PP Rumah Negara dalam penjelasan Pasal demi Pasal, diuraikan bahwa:

“Rumah Negara Golongan I dapat disebut sebagai rumah jabatan”.<sup>32</sup>

“Rumah Negara Golongan II dapat disebut sebagai rumah instansi”.<sup>33</sup>

Lebih lanjut rumah negara golongan I dan rumah negara golongan II, dijabarkan:

“Rumah Negara Golongan I adalah Rumah Negara yang dipergunakan bagi pemegang jabatan tertentu dan karena sifat jabatannya harus bertempat tinggal di rumah tersebut, serta hak penghuniannya terbatas selama pejabat yang bersangkutan masih memegang jabatan tertentu tersebut”.<sup>34</sup>

“Rumah Negara Golongan II adalah Rumah Negara yang mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu instansi dan hanya disediakan untuk didiami oleh Pegawai Negeri dan apabila telah berhenti atau pensiun rumah dikembalikan kepada Negara”.<sup>35</sup>

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa rumah jabatan senagimana dimaksud dalam PMDN Nomor 7 Tahun 2006 sama dengan rumah negara golongan I sebagaimana dimaksud dalam PP Rumah Negara. Demikian juga rumah dinas sama dengan rumah negara golongan II.

Adapun luas bangunan dan luas tanah rumah dinas, sesuai lampiran PMDN Nomor 7 Tahun 2006, lebih lanjut diuraikan antara lain:

#### A. Rumah Jabatan.<sup>36</sup>

---

<sup>29</sup>Ibid., Pasal 10 ayat (1) dan (3).

<sup>30</sup>Ibid., Pasal 11 ayat (1) dan (3).

<sup>31</sup>Ibid., Pasal 12.

<sup>32</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994, Op.cit., Penjelasan Pasal 1 angka 5.

<sup>33</sup>Ibid., Penjelasan Pasal 1 angka 6.

<sup>34</sup>Ibid., Pasal 1 angka 5.

<sup>35</sup>Ibid., Pasal 1 angka 6.

<sup>36</sup>Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2006, Op.cit., Lampiran, romawi III huruf A angka 1 s.d. 8.

1. Rumah jabatan untuk Gubernur dengan ukuran maksimal
  - a. luas bangunan 600 M2;
  - b. luas tanah 5.000 M2; dan
  - c. luas pendopo 300 M2.
2. Rumah jabatan untuk Wakil Gubernur dengan ukuran maksimal:
  - a. luas bangunan 400 M2;
  - b. luas tanah 2.000 M2 ; dan
  - c. luas pendopo 200 M2.
3. Rumah jabatan untuk Bupati/Walikota dengan ukuran maksimal:
  - a. luas bangunan 500 M2;
  - b. luas tanah 3.000 M2; dan
  - c. luas pendopo 250 M2.
4. Rumah jabatan untuk Wakil Bupati/Wakil Walikota dengan ukuran maksimal:
  - a. luas bangunan 350 M2;
  - b. luas tanah 1.500 M2; dan
  - c. luas pendopo 175 M2.
5. Rumah jabatan untuk Ketua DPRD Provinsi dengan ukuran maksimal:
  - a. luas bangunan 350 M2;
  - b. luas tanah 1.000 M2.
6. Rumah jabatan untuk Wakil Ketua DPRD Provinsi dengan ukuran maksimal:
  - a. luas bangunan 300 M2;
  - b. luas tanah 750 M2.
7. Rumah jabatan untuk Ketua DPRD Kabupaten/Kota dengan ukuran maksimal:
  - a. luas bangunan 300 M2;
  - b. luas tanah 750 M2.
8. Rumah jabatan untuk Wakil Ketua DPRD Kabupaten/Kota dengan ukuran maksimal:
  - a. luas bangunan 250 M2;
  - b. luas tanah 500 M2.

**B. Rumah Instansi/Rumah Dinas.<sup>37</sup>**

Rumah instansi/rumah dinas untuk pejabat eselon II / anggota DPRD dengan ukuran maksimal:

- a. luas bangunan 150 M2;
- b. luas tanah 350 M2.

Ketentuan tentang rumah jabatan dan rumah dinas dalam PMDN Nomor 7 Tahun 2006 di atas, menjadi pedoman dalam menentukan tunjangan perumahan pimpinan dan anggota DPRD sebagaimana diatur dalam PP Kedudukan Protokoler Dan Keuangan DPRD, yang antara lain memuat ketentuan-ketentuan:

“Pimpinan DPRD disediakan masing-masing 1 (satu) rumah jabatan beserta perlengkapannya dan 1 (satu) unit kendaraan dinas jabatan”.<sup>38</sup>

“Anggota DPRD dapat disediakan masing-masing 1 (satu) rumah dinas beserta perlengkapannya”.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup>Ibid., Lampiran, romawi III huruf B angka 1.

<sup>38</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004, Op.cit., Pasal 17 ayat (1).

“Dalam hal Pemerintah Daerah belum dapat menyediakan rumah Jabatan Pimpinan atau rumah dinas Anggota DPRD, kepada yang bersangkutan diberikan tunjangan perumahan”.

“Tunjangan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberikan dalam bentuk uang dan dibayarkan setiap bulan terhitung mulai tanggal pengucapan sumpah/janji”.

“Pemberian tunjangan perumahan sebagaimana dimaksud ayat (2) harus memperhatikan asas kepatutan, kewajaran dan rasionalitas serta standar harga setempat yang berlaku”.

“Ketentuan lebih lanjut mengenai besarnya tunjangan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah”.<sup>40</sup>

Ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler Dan Keuangan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler Dan Keuangan DPRD, sebagaimana diuraikan di atas tidak dapat digunakan sebagai dasar dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal tersebut karena beberapa isi/ muatan materi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler Dan Keuangan DPRD sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku setelah diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD. Sebagaimana ketentuan Pasal 31, dijelaskan:

“Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD, sepanjang mengatur mengenai hak keuangan dan administratif pimpinan dan Anggota DPRD dicabut dan dinyatakan tidak berlaku”.<sup>41</sup>

Dengan telah dicabut dan dinyatakan tidak berlakunya isi/ muatan materi yang mengatur mengenai hak keuangan dan administratif pimpinan dan Anggota DPRD dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler Dan Keuangan DPRD tersebut, maka secara yuridis formal tidak berlaku pula PMDN Nomor 7 Tahun 2006 sepanjang yang mengatur tentang rumah jabatan pimpinan dan rumah dinas anggota DPRD. Selain secara yuridis formal PMDN Nomor 7 Tahun 2006 sepanjang yang mengatur tentang rumah jabatan pimpinan dan rumah dinas anggota DPRD dinyatakan tidak berlaku, secara material juga dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, karena beberapa alasan antara lain:

1. Terdapat kerancuan dalam pengertian rumah dinas, jika rumah dinas disamakan dengan rumah instansi. Kerancuan harus dihindari. Sesuai dengan ketentuan dalam lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, angka 243 huruf a, bahwa ciri-ciri bahasa Peraturan Perundang-undangan

---

<sup>39</sup>Ibid., Pasal 18 ayat (1).

<sup>40</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005, Op.cit., angka 4 Pasal 20 ayat (1) s.d. ayat (4).

<sup>41</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017, Op.cit., Pasal 31.

antara lain lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan.

2. Rumah instansi/rumah dinas (rumah negara golongan II) selain disediakan guna ditempati oleh Pegawai Negeri Sipil, juga untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penempatan anggota DPRD dalam kelompok yang disediakan rumah instansi/rumah dinas, secara vertikal bertentangan dengan:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara, Pasal 1 angka 6 bahwa:

“Rumah Negara Golongan II adalah Rumah Negara yang mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu instansi dan hanya disediakan untuk didiami oleh Pegawai Negeri dan apabila telah berhenti atau pensiun rumah dikembalikan kepada Negara”.

- b. Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengadaan, Penetapan Status, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara, Pasal 1 angka 3, bahwa:

“Rumah Negara Golongan II adalah Rumah Negara yang mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu instansi dan hanya disediakan untuk didiami oleh Pegawai Negeri dan apabila telah berhenti atau pensiun rumah dikembalikan kepada Negara”.

Sedangkan secara horizontal bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 487 ayat (2), bahwa:

“Rumah negara golongan II sebagaimana dimaksud dalam pasal 486 ayat (2) huruf b, adalah rumah negara yang mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu SKPD dan hanya disediakan untuk didiami oleh pegawai negeri sipil pemerintah daerah yang bersangkutan”.

Sebagaimana ketentuan-ketentuan di atas Rumah instansi/rumah dinas (rumah negara golongan II) disediakan hanya untuk dihuni oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) termasuk PNSD.

Sedangkan untuk anggota DPRD berhak untuk disediakan rumah negara golongan I (rumah jabatan), karena berkedudukan sebagai pejabat daerah. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD, dalam Pasal 1 angka 2 dan angka 3, masing-masing dijelaskan:

“Pimpinan DPRD adalah pejabat daerah yang memegang jabatan ketua dan wakil ketua DPRD DPRD provinsi, kabupaten, atau kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

“Anggota DPRD adalah pejabat daerah yang memegang jabatan Anggota DPRD provinsi, kabupaten, atau kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Karena anggota DPRD adalah pejabat daerah sebagaimana ketentuan dalam uraian di atas, maka rumah negara yang disediakan adalah rumah negara golongan I. Hal tersebut selaras dengan:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara, Pasal 1 angka 5 bahwa:

“Rumah Negara Golongan I adalah Rumah Negara yang dipergunakan bagi pemegang jabatan tertentu dan karena sifat jabatannya harus bertempat tinggal di rumah tersebut, serta hak penghuniannya terbatas selama pejabat yang bersangkutan masih memegang jabatan tertentu tersebut”.

- b. Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengadaan, Penetapan Status, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara, Pasal 1 angka 2, bahwa:

“Rumah Negara Golongan I adalah Rumah Negara yang dipergunakan bagi pemegang jabatan tertentu dan karena sifat jabatannya harus bertempat tinggal di rumah tersebut serta hak penghuniannya terbatas selama pejabat yang bersangkutan masih memegang jabatan tertentu tersebut”.

- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 487 ayat (1), bahwa:

“Rumah negara golongan I sebagaimana dimaksud dalam Pasal 486 ayat (2) huruf a, adalah rumah negara dipergunakan bagi pemegang jabatan tertentu dan karena sifat jabatannya harus bertempat tinggal di rumah tersebut serta hak penghuniannya terbatas selama pejabat yang bersangkutan masih memegang jabatan tertentu tersebut”.

3. Ketentuan luas bangunan dan luas tanah rumah jabatan ketua DPRD kabupaten/kota:
- a. sama dengan luas bangunan dan luas tanah rumah jabatan wakil ketua DPRD Provinsi; dan
  - b. lebih besar dari luas bangunan dan luas tanah rumah dinas anggota DPRD Provinsi.

Jika ketentuan pada angka 3 di atas digunakan sebagai pedoman dalam menentukan besaran tunjangan perumahan pimpinan dan anggota DPRD, maka memungkinkan besaran tunjangan perumahan ketua DPRD kabupaten/kota, wakil ketua DPRD Kabupaten/kota lebih besar dari tunjangan perumahan anggota DPRD Provinsi, sehingga melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD, Pasal 17 ayat 5, bahwa:

“Besaran tunjangan perumahan dan tunjangan transportasi Pimpinan dan Anggota DPRD kabupaten/kota tidak boleh melebihi besaran tunjangan perumahan dan tunjangan transportasi Pimpinan dan Anggota DPRD provinsi”.

## **KESIMPULAN**

Dari rumusan masalah dalam penelitian ini, yang telah diuraikan pada Bab Pendahuluan, uraian pada landasan teori pada Bab Tinjauan Pustaka, serta sesuai hasil penelitian dan pembahasan yang disajikan, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

- (1) Rumusan norma dalam Angka 2 Pasal 17 ayat (3c) Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, memuat ketentuan:

“Besaran tunjangan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibayarkan dengan prinsip berjenjang, yaitu:

- a. Ketua DPRD sesuai standar sewa rumah negara Walikota;
- b. Wakil Ketua DPRD 95% (sembilan puluh lima perseratus) dari tunjangan perumahan Ketua DPRD; dan
- c. Anggota DPRD 85% (delapan puluh lima perseratus) dari tunjangan perumahan Ketua DPRD”.

Telah selaras dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mendasari pembentukan Perda Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD Kota Batu.

(2) Kedudukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2006

Tentang Standarisasi Sarana Dan Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah, khusus yang mengatur tentang rumah jabatan pimpinan dan rumah dinas anggota DPRD tidak dapat digunakan sebagai pedoman dalam menentukan besaran tunjangan perumahan pimpinan dan anggota DPRD Kota Batu, karena sebagian isi/materinya merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tersebut sepanjang mengatur mengenai hak keuangan dan administratif pimpinan dan Anggota DPRD telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD. Serta tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat karena:

- a. secara secara vertikal bertentangan dengan:
  - Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara.
  - Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengadaan, Penetapan Status, Pengalihan Status, dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara.
  - Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD.

Sehingga berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori*, bermakna undang-undang (norma/aturan hukum) yang lebih tinggi meniadakan keberlakuan undang-undang (norma/aturan hukum) yang lebih rendah.

- b. secara horizontal bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Sehingga berlaku asas *lex posterior derogat legi priori*, bermakna undang-undang (norma/aturan hukum) yang baru meniadakan keberlakuan undang-undang (norma/aturan hukum) yang lama.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

Asshiddiqie, Jimly, 2006, “Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi”, Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan MKRI.

- Johny Ibrahim. 2006, *“Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif”*, Malang, Bayu Publishing.
- Indrati Soeprapto, Maria Farida, 1998, *“Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya”*, Yogyakarta, Kanisius.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *“Penelitian Hukum”*, Jakarta, Kencana.
- Sakti Hadiwijoyo, Suryo dan Diah Anisa, Fahima, 2019, *“Perencanaan Pembangunan Daerah – Suatu Pengantar”*, Depok, Rajawali Pers.
- Sesung, Rusdianto, 2013, *“Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan, Daerah Istimewa, Dan daerah Otonomi Khusus”*, Bandung, Refika Aditama.
- Setiawan, Irfan, 2018, *“Handbook Pemerintahan daerah”*, Yogyakarta, Wahana Resolusi.
- Soekanto, Soerjono, at all, 1985, *“Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat”*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- ....., 2014, *“Pengantar Penelitian Hukum”*, Jakarta, Universitas Indonesia.
- Yudha Hernoko, Agus, 2010, *“Hukum Perjanjian, Asas Proposionalitas dalam Kontrak Komersial”*, Jakarta, Kencana.

**Jurnal Ilmiah/Hasil Penelitian.**

- A.Barlian, Aristo Evandy, 2016, *“Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-undangan Dalam Perspektif Politik Hukum”*, Lampung, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum, Volume 10.
- Arifin, 2015, *“Eksistensi Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum Nasional Dan Implementasinya Terhadap Otonomi Daerah”*, Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion.
- Hasim, Hasanuddin, 2017, *“Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia Sebagai Suatu Sistem”*, Pare-Pare, Jurnal MALREV, Vol. 1, No. 2.
- Marganda Aritonang, Dinoroy, 2016, *“Pola Distribusi Urusan Pemerintahan Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”*, Bandung, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 No. 1.
- M. Hantono, Novianto, 2016, *“Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara”*, Jakarta, Negara Hukum: Vol. 7, No. 2, November 2016.
- Mulyanti, Dewi, 2017, *“Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah Melalui Judicial Review Dan Executive Review”*, Ciamis, Jurnal Ilmiah Galuh Justisi, Volume 5.
- Pitono, Adi, 2012, *“Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”*, Volume 3 Nomor 1.
- Ropii, Imam, 2015, *“Pola Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Daerah (Konsepsi dan Dinamikanya)”*, Malang, Maksigama Jurnal Hukum, Tahun 18 Nomor 1 periode Nov.
- Roy Marthen Moonti, 2017, *“Hakikat Otonomi Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia”*, Jurnal Balireso, Vol. 19 No. 2 November 2017.
- S. Attamimi, A Hamid, 1990, *“Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”*, Jakarta, Disertasi.

Simandjuntak, Reynold, 2015, “*Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional*”, Manado, de Jure Jurnal Syariah dan Hukum, Volume 7 nomor 1.

Usfunan, Virginia, 2020, “*Pengaturan Tentang Penyelesaian Konflik Norma Antara Peraturan Menteri Terhadap Undang-Undang*”, Bali, Jurnal Kertha Semaya, Vol. 8 No. 8.

#### **Internet**

Ananta Putra, Vioxcy, 2020, “*Asas Preferensi*”,  
<https://vioxcyanantaputra.wordpress.com>.

NAM Sihombing, Eka, 2014, “*Asas Materi Muatan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*”, Sumatera Utara, <https://sumut.kemenkumham.go.id>.

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

Sekretariat Jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat, “*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Dalam Satu Naskah*”.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, “*Tentang Pemerintahan Daerah*”. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2001, “*Tentang Pembentukan Kota Batu*”, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4118).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, “*Tentang Pemerintahan Daerah*”, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010, “*Tentang Keprotokolan*”, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5166).

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).

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).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, “*Tentang Pemerintahan Daerah*”, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, “*Tentang Cipta Kerja*”, (Lembaran Negara Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994, “*Tentang Rumah Negara*”, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3573).

Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000, “*Kedudukan Keuangan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah*”, (Lembaran Negara Republik

- Indonesia Tahun 2000 Nomor 210, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4028).
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004, “*tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD*”, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4416).
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005, “*Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Kedudukan Protokoler Dan Keuangan Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 94, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4540).
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014, “*Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*”, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5533).
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017, “*Tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota DPRD*”. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6057).
- Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020, “*Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014, Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*”, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6523).
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021, “*Tentang Perubahan Atas PP 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).