



Peraturan Kepala Daerah Yang Diterbitkan Tanpa Dasar Hukum

Hendra Herman¹, Yeni Widowaty²¹ Program Magister Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia,
hendraherman2010@gmail.com² Program Magister Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia

ABSTRACT

This writing aims to examine the existence of Regional Head Regulations according to the hierarchy of laws and regulations in Indonesia and to find out how the force of law binds the material content of Regional Head Regulations which were formed without a legal basis. The research method used in this writing is normative legal research using a statutory approach. The results of the study show that regional head regulations are delegated legislation whose existence can only be recognized if ordered by higher laws and regulations and based on authority so that the contents of regional head regulations cannot conflict with the main regulations and/or regulations above them. The contents of the Regional Head Regulations that have been promulgated in regional news have binding legal force in general and must be obeyed by the public. Content material for Regional Head Regulations whose formation is not in accordance with statutory regulations may be subject to judicial review to the Supreme Court.

MANUSCRIPT INFO

Manuscript History:Received:

2023-07-06

Accepted:

2024-03-25

Corresponding Author:

Hendra Herman,

hendraherman2010@gmail.com**Keywords:**

regulatory content; regional head regulation; judicial review



Widya Yuridika: Jurnal Hukum is Licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License

Cite this paperHerman, H., & Widowaty, Y. (2024). Peraturan Kepala Daerah Yang Diterbitkan Tanpa Dasar Hukum. *Widya Yuridika: Jurnal Hukum*, 7(2). doi:10.31328/wy.v7i2.4795**Layout Version:**

v.7.2024

PENDAHULUAN

Pemerintah daerah dikembangkan berdasarkan tugas pembantuan dan asas otonomi.¹ Dengan asas otonomi, Pemda diberikan keleluasaan yang seluas-luasnya dalam mengurus dan mengatur sendiri urusan rumah tangga sebagai urusan pemerintahan.² Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah ditujukan untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan dan kemajuan masyarakat di daerah guna meningkatkan daya saing dan potensi daerah melalui peningkatan peran serta masyarakat.

¹ Asshiddiqie, Jimly, *Konsitusi Dan Konsitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, 2018, hlm. 220.² MD, Mahfud, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2014, hlm. 116.

Gagasan otonomi daerah pertama kali diperkenalkan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, telah memberikan hak dan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengendalikan kepentingan masyarakatnya.³ Pada hakekatnya, otonomi daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang memberikan kekuasaan kepada masyarakat untuk mengatur dan menjalankan pemerintahan daerahnya sendiri, dari Pemerintah Pusat yang diberikan kepada Daerah.⁴

Pelaksanaan otonomi daerah bertujuan meringankan beban Pemerintah Pusat sekaligus mengalihkan tanggungjawab daerah kepada Pemda yang diyakini mampu memahami dan mencari solusi dari permasalahan dan mengidentifikasi potensi pembangunan berdasarkan kebutuhan dan karakteristik didaerahnya masing-masing.⁵

Pada dasarnya tujuan dibentuknya Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota adalah guna melaksanakan wewenang, tugas, dan tanggung jawab sebagian pemerintahan yang dilimpahkan atau yang diakui sebagai urusan daerah oleh Pemerintah Pusat, yang disusun berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*) dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia juga berupaya mendorong tercapainya dua tujuan pertama, terwujudnya kesejahteraan masyarakat yang merata dan yang kedua, mempercepat demokratisasi daerah. Disinilah peran regulasi daerah yang berfungsi sebagai alat untuk membuat dua hal ini menjadi nyata.⁷

Regulasi daerah dapat berupa Peraturan Daerah (Perda), Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dan kebijakan lainnya seperti Keputusan Kepala Daerah. Dalam pembentukannya baik Perda maupun Perkada tentu harus mempertimbangkan keadaan, ciri khas dan kearifan lokal daerah secara menyeluruh serta tidak boleh berbenturan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan di atasnya. Sehingga, dengan diterbitkannya berbagai regulasi daerah, diharapkan Pemerintah Daerah dapat mempercepat terwujudnya kemajuan daerah dan meningkatkan ekonomi daerah guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Kewenangan membentuk Perkada sebagai instrumen hukum daerah tentunya diberikan dalam rangka pelaksanaan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pembentukan Perkada juga harus sesuai cita-cita dan kepentingan masyarakat di daerah selama tidak berbenturan dengan kepentingan umum dan tatanan hukum yang sah serta asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Faktanya, di era otonomi sekarang ini masih ditemui materi muatan Perkada tidak sesuai aspirasi masyarakat di daerah dan juga dibuat tanpa dasar hukum yang jelas serta bertentangan dengan ketentuan-ketentuan peraturan yang lebih tinggi. Disini Penulis meneliti materi muatan dalam Peraturan Bupati (Perbup) Batanghari Nomor 77 Tahun 2019 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa (Perbup No. 77 Tahun 2019). Materi muatan dalam Perbup tersebut mengatur mengenai pemanggilan dan/atau permintaan keterangan guna penyidikan oleh penegak hukum terhadap Kepala Desa yang di duga melakukan tindak pidana harus mendapatkan izin dari Bupati. Sesuai ketentuan didalam Pasal 27 ayat (1) Perbup Batanghari No. 77 Tahun 2019, yang berbunyi bahwa tindakan penyidikan terhadap Kepala Desa dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Bupati.

³ Giyanto, Bambang, Ambiguitas Pengujian Terhadap Peraturan Daerah, Jurnal Ilmu Administrasi : Media Pengembangan Ilmu Dan Praktek Administrasi, 5(2), 2008, hlm. 206.

⁴ Aryani, Silvy, Eksistensi Peraturan Kepala Daerah Sebagai Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah, Badamai *Law Journal*, 2(1), 2017, hlm. 154.

⁵ Siti Chadijah, Asip Suyadi, *et.al*, Tarik Menarik Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Pandemi Covid-19, Rechtsregel Jurnal Ilmu Hukum, 3(2), 2020, hlm. 227.

⁶ Aryani, Silvy, *Op.Cit* ..., hlm, 154.

⁷ Widiati, E. Prajwalita Dan Adam, Haidar, Pengawasan Terhadap Peraturan Kepala Daerah, Jurnal Yuridika, 27(1), 2012, hlm, 78.

Jika dicermati, materi muatan Pasal 27 ayat (1) dalam Perbup No. 77 Tahun 2019, terkesan memberikan perlindungan hukum terhadap Kepala Desa di wilayah Kabupaten Batanghari dalam menjalankan tugasnya agar tidak mudah dikriminalisasi. Disisi lain, adanya persetujuan/izin tertulis dari Bupati Batanghari terhadap penyidikan Kepala Desa di wilayah Kabupaten Batanghari yang diduga melakukan tindak pidana berpotensi mempersulit kerja penegak hukum dan tentu melanggar asas persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*). Asas tersebut menginginkan semua orang diperlakukan sama, memiliki hak sama dan bebas dari diskriminasi dalam hukum.⁸

METODE

Metode Penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis-normatif dengan pendekatan undang-undang (*statue approach*). Penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji materi muatan dalam Pasal 27 ayat (1) Peraturan Bupati Nomor Batanghari Nomor 77 Tahun 2019 Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Desa untuk mengetahui konsistensi atau kesesuaiannya dengan peraturan undang-undang lainnya. Analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu melakukan interpretasi (penafsiran) terhadap bahan-bahan hukum yang telah diolah bertujuan untuk menafsirkan hukum, apakah terdapat kekosongan norma hukum, norma hukum yang dipertentangkan dan norma hukum kabur.⁹

HASIL DAN PEMBAHASAN

Keberadaan Peraturan Kepala Daerah Dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, Pemda berwenang membentuk produk hukum daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang berbunyi bahwa Pemerintah daerah berhak menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Penegasan itu, menjadi landasan hukum bagi Pemda agar dapat menyelenggarakan pemerintahannya secara bebas dan lebih leluasa termasuk menetapkan Perda dan Perkada sesuai dengan potensi, keadaan dan kebutuhan didaerahnya masing-masing.

Perda adalah salah satu hirarki peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan bahwa jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah ;
5. Peraturan Daerah Provinsi;
6. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain itu, keberadaan Peraturan yang diterbitkan oleh Kepala Daerah (Perkada) juga diatur dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, yang menyatakan bahwa Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, tanpa dasar itu Perkada tidak dapat diterima keberadaannya dan juga keberadaannya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Oleh karena itu, Perkada baik Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota masuk didalam ruang lingkup *delegated legislation/secondary legislation*.

⁸ Mertokusumo, Sudikno, Penemuan Hukum Sebuah Pengantar, Yogyakarta : Cahaya Atma Pustaka, 2014, hlm, 13.

⁹ Muhaimin, Metode Penelitian Hukum, Mataram : Mataram *University Press*, 2020, hlm, 68.

Bila ditinjau secara teori, pendelegasian termasuk pendelegasian wewenang, sebagaimana dinyatakan dalam frasa diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Didalam konteks ini, peraturan pelaksana undang-undang sering dinamakan sebagai peraturan delegasi (*secondary legislation*). Eksekutif selaku pihak luar bertindak sebagai pembuat peraturan-peraturan untuk menjalankan undang-undang. Peraturan pelaksana dibentuk oleh eksekutif bersumber dari kewenangan delegasi yang menunjukkan bahwa pembentukannya harus merupakan amanat dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga peraturan pelaksana disini adalah peraturan yang di buat dari pihak-pihak di luar parlemen, seperti Kepala Daerah yaitu Gubernur ataupun Bupati/Walikota selaku pihak eksekutif yang bertanggungjawab menjalankan Perda yang dibuat DPRD.

Menurut Ridwan, pembagian kewenangan di bidang legislasi kepada Pemerintah itu merupakan konsekuensi dianutnya prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*), yang mengamatkan kepada pemerintah bahwa menyediakan layanan kepada masyarakat atau kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*besstutzong*). Di dalam kewenangan untuk mewujudkan kesejahteraan umum melekat pula kewenangan dalam bidang legislasi. Hal ini menunjukkan bahwa legitimasi kekuasaan pemerintah dibidang hukum tidak dapat ditiadakan.¹⁰

Pembentukan Perkada yang pembentukannya didasarkan pada kewenangan, jika dilihat pada penjelasan UU No. 12 Tahun 2011, dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan berdasarkan kewenangan adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Konsep ini menimbulkan persepsi bahwa Kepala Daerah diberi atribusi kewenangan untuk membentuk Perkada meskipun belum adanya peraturan yang memerintahkan untuk kewenangan mengatur kepada Kepala Daerah agar membuat Perkada.

Lampiran UU No. 12 Tahun 2011 angka 198 sampai dengan 216 memberikan pengaturan secara rinci mengenai pendelegasian wewenang. Angka 198 menyatakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, memberikan legitimasi kepada Kepala Daerah untuk membentuk Perkada. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang tersebut, menyatakan bahwa untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan Kepala daerah menetapkan Perkada. Lebih lanjut, disebutkan bahwa perencanaan penyusunan dan penetapan Perkada berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Asas pembuatan materi muatan Perkada berpedoman pada ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan, asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia.

Pengaturan terkait keberadaan Perkada juga tercantum dalam Pasal 42 ayat (1) Permendagri No. 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Permendagri No. 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang menyatakan bahwa Kepala Daerah menetapkan Perkada berdasarkan atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Oleh karena itu, sebagai peraturan pelaksana dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, maka Perkada tidak boleh mendahului peraturan pokoknya yaitu Perda atau peraturan perundang-undangan lainnya dan juga muatan materi/norma dalam Perkada tidak boleh berbenturan dengan Peraturan pokoknya dan/atau peraturan di atasnya.

Keberadaan Perda dan Perkada adalah konsekuensi logis dari adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat yang diberikan kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus, baik didalam mendukung penyelenggaraan otonomi ataupun dalam tugas pembantuan. Khusus untuk Perkada, penetapannya diperoleh atas dasar

¹⁰ Fadli, Moh, Peraturan Delegasi Di Indonesia, Malang : UB Press, 2011, hlm, 23.

wewenang delegasi dari Perda dalam rangka melaksanakan Perda, karena didalam Perda secara jelas memerintahkan pembuatan peraturan pelaksana untuk menjalankan Perda dalam bentuk Perkada. Keberadaan Perkada pada dasarnya adalah delegasi dari Perda dalam rangka menjalankan Perda, karena didalam Perda secara jelas memberikan perintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana Perda dalam bentuk Perkada.¹¹

Perda tingkat Kabupaten merupakan hasil produk legislasi daerah mempunyai peraturan pelaksana berupa Perkada dalam bentuk Peraturan Bupati. Ditinjau dari tingkat dan cakupan isinya, hubungan Peraturan Bupati dengan Peraturan Daerah Kabupaten dapat disamakan dengan Perpres dan Undang-Undang, Peraturan Gubernur dan Perda Provinsi, serta Peraturan Walikota dan Perda Kota.

Ketentuan dalam Perda yang sangat umum dijabarkan dalam Perkada untuk memberikan arahan prosedural. Artinya ketentuan dalam Perkada tidak boleh berbenturan dengan peraturan di atasnya karena Perkada merupakan peraturan *Sub ordinator* yang merinci Perda. Perkada dapat dikatakan sebagai salah satu bentuk produk *delegated legislation*. Tempat pertama yang dijangkau oleh Perkada sebagai *delegated legislation* adalah sebagai peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, untuk menyelenggarakan Pemerintahan Kepala Daerah dalam menjalankan tugas serta melaksanakan kewenangan di bidang pelayanan publik Gubernur/Bupati/Walikota memerlukan perangkat hukum yang bersifat memaksa.¹²

Secara hirarki Peraturan Bupati merupakan Peraturan dibawah Perda Kabupaten sebagaimana yang disebutkan pada teori dari Hans Kelsen yaitu teori hirarki norma hukum, atau teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Bagaimana norma yang mengatur norma lain dibentuk merupakan norma yang lebih tinggi, sementara norma yang tercipta berdasarkan peraturan ini adalah norma yang lebih rendah. Sistem hukum, khususnya yang dipersonafikasikan ke dalam bentuk negara bukanlah kumpulan norma yang terkoordinasi, berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu kumpulan rangkaian norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda.¹³

Adolf Merkl yang merupakan murid Hans Kelsen mengilhami teori jenjang norma hukum ini, Ia menyatakan bahwa suatu norma hukum itu selalu memilikidua wajah (*das doppelte rechtsantlitz*). Menurutny suatu norma hukum memiliki masa berlaku relatif (*rechtkracht*) karena masa berlaku suatu norma hukum bergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Norma hukum ke atas berasal dari dan didasarkan pada norma di atasnya, tetapi kebawah menjadi sumber dan landasan bagi norma hukum dibawahnya. Hakikatnya, norma hukum yang berada dibawahnya juga akan dicabut atau dihilangkan jika norma hukum yang berada di atasnya dihilangkan atau dicabut.¹⁴

Kemudian Hans Nawiasky mengembangkan teori Kelsen ini dan mengungkapkan bahwa suatu norma hukum di negara mana pun tidak hanya selalu berlapis dan berjenjang, dimana norma yang dibawah berlaku dan mengacu pada norma yang lebih tinggi, sementara norma yang lebih tinggi berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma hukum itu juga berkelompok-kelompok, yaitu:¹⁵

1. Norma hukum fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*);
2. aturan dasar atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*);
3. undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. aturan pelaksana dan aturan otonom.

Sesuai teori yang dikemukakan oleh para ahli tersebut jika dikaitkan dengan penerbitan Perkada yang materinya tidak diatur didalam Perda atau peraturan perundang-undangan lainnya maka akan menjadi permasalahan, secara teori norma hukum yang

¹¹ Aryani, Silvy. *Op.Cit...*, hlm, 155.

¹² Widiati, E, Prajwalita Dan Adam, Haidar, *Op.Cit...*, hlm, 79.

¹³ Hans Kelsen, Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara (Terjemahan), Bandung : Nusa Media, 2016, hlm. 179.

¹⁴ Dayanto, Peraturan Perundang-Undangn Di Indonesia : Konsep Dan Teknik Pembentukannya Berbasis Good Legislation, Yogyakarta : Deepublish, 2018, hlm. 54.

¹⁵ Dayanto., *Ibid...* h. 54-55.

dikemukakan oleh Hans Kelsen tersebut, maka materi Perkada tidak diperbolehkan berlawanan dengan peraturan yang lebih tinggi karena apabila ini terjadi dapat merusak tatananan hukum didalam hirarki peraturan per-UU. Hal ini sejalan dengan rumusan Pasal 250 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa Perda dan Perkada dilarang bertentangan dengan ketentuan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

Kekuatan Hukum Mengikat Materi Muatan Peraturan Kepala Daerah Yang Di Bentuk Tanpa Dasar Hukum

Secara konsitusional, penegasan Indonesia sebagai negara hukum telah terkonsepsi secara jelas pada permulaan penyusunan konsitusi UUD 1945.¹⁶ Penegasan tersebut terdapat didalam penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Indonesia sebagai Negara hukum, mempunyai dampak mutlak yaitu dalam penyelenggaraan negara semua tindakan dan kebijakan Pemerintah harus berdasarkan aturan/produk hukum yang jelas. Didalam negara hukum terdapat pembatasan atas kekuasaan negara dan politik. Pembatasan atas kekuasaan dan politik tidak dapat dilanggar oleh siapapun dan harus dilakukan dengan jelas. Oleh sebab itu, didalam negara hukum, supremasi hukum mempunyai peranan sangat penting dalam memainkan kekuasaan alat-alat negara dan juga politik serta berada diatasnya.¹⁷

Abdul Latif menyatakan bahwa salah satu ciri negara yang menjunjung tinggi hukum yaitu Pemerintahan dijalankan sesuai dengan peraturan (asas *legalitas*) berdasarkan undang-undang dasar atau kerangka hukum lainnya yang menjadi sumber Pemerintah melakukan kekuasaan dan kewenangan. Idealnya, konsep negara hukum harus dijadikan dasar dan ditegakkan semaksimal mungkin, mulai dari Presiden sampai kepada masyarakat luas. Jika Pemerintah telah mengikuti hukum, maka harus diikuti dengan masyarakat untuk tunduk dan patuh terhadap peraturan. Gagasan negara hukum memberikan pelajaran bahwa hukum ditegakkan dengan tetap mengarahkan kepada tujuannya yang lebih abstrak, seperti kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan hukum.¹⁸

Di negara yang supremasi hukumnya dijunjung tinggi, semua kegiatan pemerintahan harus didukung oleh aturan dan regulasi yang sah dan tertulis, yang dikenal dengan asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*). Perbuatan atau tindakan administrasi dapat dilakukan setelah adanya peraturan perundang-undangan tertulis. Oleh karena itu, setiap keputusan atau tindakan administrasi harus berdasarkan pada peraturan atau *rules and procedures (regres)*.¹⁹

Sesuai kenyataan di semua negara bahwa lembaga eksekutif dari semua Pemerintahan menetapkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah untuk pelaksana peraturan diatasnya (*subordinate legislation*) dan untuk mengatur lebih lanjut masalah teknis. Kewenangan untuk melakukan pengaturan tersebut, lebih jauh diserahkan kepada eksekutif atau lembaga pelaksana secara tegas harus dinyatakan didalam undang-undang yang akan dilaksanakan, karena ditangan wakil rakyatlah atau legislatif kewenangan mengatur itu berada dalam kapasitasnya sebagai pembuat undang-undang. Delegasi legislatif kekuasaan pembuatan peraturan pelaksana ini dinamakan pendelegasian kewenangan legislatif (*legislatif deligation of rules makeng power*).

Perkada merupakan peraturan yang melaksanakan Perda atau peraturan lainnya dibentuk berdasarkan kewenangan (delegasi) materi muatannya bersifat mengikat secara umum termasuk dalam golongan peraturan per-UU dibidang desentralisasi dan tugas pembantuan. Maka dari itu, materi muatan Perkada berisi materi yang menjadi urusan

¹⁶ Sulaiman, King Faisal, Teori Dan Hukum Konsitusi, Bandung : Nusa Media, 2016, hlm, 63.

¹⁷ Fuady, Munir, Teori Negara Ukum Modern (*Rechtstaat*), Bandung : Refika Aditama, 2011, hlm, 1.

¹⁸ Riyanto, Agus, Eksistensi Dan Kedudukan Hukum Surat Edaran Kapolri Tentang Penangan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*), Jurnal Cahaya Keadilan, 3(2), 2015, hlm, 2.

¹⁹ Asshiddiqie, Jimly, *Op.Cit*,... hlm, 128.

rumah tangga daerah dan hal-hal yang sudah diberikan kepada daerah berdasarkan urusan tugas pembantuan.²⁰

Sebagai Daerah otonom, Kabupaten Batanghari mempunyai Pemerintahan Daerah sendiri yang dipimpin oleh Bupati. Selaku Kepala Daerah, Bupati Batanghari telah mengeluarkan berbagai macam Peraturan Bupati (Perbup). Dalam hubungannya dengan peraturan perundang-undangan, Bupati sebagai pemimpin tertinggi di Daerahnya merupakan wakil Pemerintah di daerah yang bisa menerbitkan peraturan perUU yang bersifat pelimpahan atau delegasian.²¹

Salah satu Peraturan Bupati yang telah dikeluarkan yaitu Perbup Batanghari No. 77 Tahun 2019. Dalam Perbup ini diatur mengenai permintaan keterangan dan pemanggilan guna keperluan penyidikan oleh penegak hukum kepada Kepala Desa yang di duga telah membuat tindak pidana/kejahatan harus mendapatkan izin dari Bupati, sesuai bunyi Pasal 27 ayat (1) yang menyatakan bahwa tindakan penyidikan terhadap Kepala Desa dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Bupati.

Materi muatan Pasal 27 ayat (1) Perbup Batang Hari No 77 Tahun 2019, apabila kaji lebih lanjut berdasarkan kewenangannya tidak terdapat pelimpahan kewenangan/pendelegasian dari Perda ataupun peraturan perundang-undangan di atasnya untuk membentuk materi Pasal 27 ayat (1) tersebut. Menurut prinsip pendelegasian, jika norma hukum yang bersifat pelaksana dibentuk tanpa didukung oleh pendelegasian kekuasaan dari peraturan yang lebih tinggi, maka dianggap tidak sah. Seperti, Perbup Batanghari No. 77 Tahun 2019, dibentuk tidak berdasarkan/perintah dari Perda Kabupaten, maka Perbup tersebut dinyatakan tidak sah.

Namun, Perbup Batanghari No. 77 Tahun 2019 sudah diundangkan didalam Berita Daerah Kabupaten Batanghari. Pengundangan Perkada dan ditempatkan pada berita daerah bertujuan agar Perkada yang telah diundangkan dapat diberlakukan dan mengikat semua orang. Sehingga, asas fiksi hukum dapat diterapkan dalam situasi ini sebagaimana penormaasi asas ini terdapat pada penjelasan Pasal 81 UU No.12 Tahun 2011 yakni dengan diundangkannya Peraturan Perundang-Undangannya dalam lembaran resmi sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini, setiap orang dianggap telah mengetahuinya. Pengundangan sebagai dasar fiksi hukum berlaku dan memiliki kekuatan mengikat kepada seluruh masyarakat agar mentaati/mematuhi peraturan yang sudah diundangkannya.²² Dengan demikian, membawa konsekuensi hukum terhadap materi muatan didalamnya juga mempunyai kekuatan hukum mengikat dan wajib dipatuhi oleh masyarakat Kabupaten Batanghari.

Perbup Batanghari No. 77 Tahun 2019, memiliki keberlakuan hukum karena telah diundangkan dan penempatan dalam berita daerah Kabupaten Batanghari Tahun 2019 Nomor 77. Fungsi dari diundangkannya peraturannya perundang-undangan adalah agar masyarakat mengetahui dan memahami dikarenakan peraturan per-UU diarahkan kepada masyarakat (*naar buiten werkende voorschriften*) dan untuk melengkapi fiksi hukum yang menganggap semua orang mengetahui dan wajib mematuhi setelah diundangkan secara resmi. Pengundangan merupakan syarat tunggal supaya Perbup Batanghari No. 77 Tahun 2019 diketahui dan dapat diberlakukan dalam masyarakat.

Perbup Batanghari No. 77 Tahun 2019 tetap dapat diberlakukan sesuai dengan pernyataan Pasal 30 Perbut tersebut, yang menyatakan Peraturan Bupati ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Sesuai dengan prinsip fiksi hukum yang berpendapat bahwa semua orang harus mematuhi peraturan perundang-undangan dengan paksa apakah

²⁰ Huda, Ni'matul Dan Nazriyah, R, Teori Dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangannya, Bandung : Nusa Media, 2019, hlm, 120.

²¹ Indrawati S, Maria Farida, Ilmu Perundang-Undangannya : Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan. Sleman : Kanisius, 2007, hlm, 146-147.

²² Hayati, Irma Ulfiya Dan Tinambunan, Hexron Sabar Rotua, Keberlakuan Hukum Dan Kekuatan Mengikat Peraturan Menteri Yang Tidak Diperintahkan Oleh Peraturan Perundang-Undangannya Yang Lebih Tinggi. Novum Jurnal Hukum, 7(3), 2020, hlm, 8.

mereka “suka tidak suka, mau tidak mau”. Pemerintah Daerah dapat mengimplementasikan supremasi hukum ke dalam situasi tertentu menggunakan semua perangkat yang tersedia dengan berbagai macam upaya.

Pemberlakuan Perbup Batanghari No. 77 Tahun 2019, didalamnya terdapat materi muatan berupa tindakan penyidikan kepada Kepala Desa dapat dilakukan setelah Bupati memberikan izin tertulis. Perbup ini telah mengikat kepada Polisi maupun Jaksa selaku aparat penegak hukum untuk melakukan tindakan pemeriksaan terhadap Kepala Desa terlebih dahulu harus meminta izin kepada Bupati Batanghari kecuali tindak pidana yang dilakukan oleh Kepala Desa diancam dengan hukuman mati atau tertangkap tangan telah berbuat kejahatan/tindak pidana.

Perbup Batanghari No. 77 Tahun 2019 mempunyai kekuatan hukum mengikat kepada aparat penegak hukum dan berpotensi menghambat kerja aparat penegak hukum. Materi muatan dalam Pasal 27 ayat (1) Perbup tersebut berisi materi hukum hak dan kewajiban dari aparat penegak hukum untuk melakukan tindakan penyidikan/pemeriksaan terhadap para Kepala Desa sebelum dikeluarkannya izin tertulis dari Bupati Batanghari yang merupakan materi peraturan perundang-undangan. Materi tersebut dapat dimintakan pengujian ke Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung mempunyai kewenangan untuk menguji materi muatan Pasal 27 ayat (1) Perbup Batanghari No. 77 Tahun 2019, karena Perbup tersebut secara hirarki berkedudukan dibawah undang-undang yang uji materinya hanya dapat dilakukan pada Mahkamah Agung sebagaimana amanat Pasal 24A UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Alasan uji materi terhadap Perbup Batanghari No. 77 Tahun 2019, yaitu :

1. Pembentukan materi muatan Pasal 27 ayat (1) Perbup Batanghari No. 77 Tahun 2019 tidak ditemukannya pendelegasian dari peraturan per-UU di atasnya/yang lebih tinggi baik pendelegasian dari UU, PP, Perpres maupun Perda Kabupaten Batanghari.
2. Bupati Batanghari tidak berwenang mengatur kebijakan hukum pidana karena kewenangan Bupati selaku Kepala Daerah hanya dibidang desentralisasi dan bidang tugas pembantuan yang diserahkan Pemerintah Pusat.

Materi muatan Pasal 27 ayat (1) Perbup Batanghari No. 77 Tahun 2019, tidak ada/tidak terdapat pelimpahan kewenangan dari peraturan perundang-undangan di atasnya, yang memerintahkan Bupati Batanghari untuk membuat substansi materi muatan Pasal 27 ayat (1) Perbup tersebut, perlu dilakukan upaya uji materi/*judisial review* ke Mahkamah Agung terhadap materi muatan yang terkandung didalam Pasal 27 ayat (1) Perbup tersebut. Upaya ini diperlukan agar penerapan/implementasinya untuk mencegah adanya ketidak pastian hukum. Disatu sisi, materi muatan Pasal 27 ayat (1) Perbup tersebut dibentuk tanpa perintah peraturan perundang-undangan di atasnya dan tanpa dasar kewenangan. Namun di sisi lain, materi muatan Pasal 27 ayat (1) Perbup tersebut memiliki akibat hukum mengikat karena telah di undangkan pada lembaran daerah Kabupaten Batanghari.

PENUTUP

Perkada termasuk dalam ruang lingkup *delegated legislation* yang kedudukannya diatur di dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Sebagai *delegated legislation* tentunya pembentukan Perkada harus berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan di atasnya dan berdasarkan kewenangan yakni untuk menjalankan otonomi dan tugas pembantuan. Wewenang membentuk Perkada yang diserahkan kepada Kepala Daerah adalah kewenangan atribusi yang diserahkan Pemerintah Pusat agar dapat menjalankan otonomi dan tugas pembantuan di daerah.

Di era otonomi seperti sekarang ini masih banyak materi muatan Perkada yang dibuat tanpa dasar hukum atau tanpa perintah peraturan per-UU yang lebih tinggi. Tanpa perintah per-UU yang lebih tinggi Perkada yang dibentuk tetap mempunyai kekuatan hukum

mengikat selama Perkada tersebut di undangkan pada berita daerah. Masyarakat yang keberatan dan merasa dirugikan atas diberlakukannya Perkada yang diterbitkan tanpa perintah peraturan perundang-undangan di atasnya dapat melakukan upaya uji materi (*judisial review*) ke Mahkamah Agung. Dikarenakan Perkada merupakan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya dibawah Undang-Undang dan pengujiannya hanya dapat dilakukan di Mahkamah Agung.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. (2018). *Konsitusi Dan Konsitusionalisme Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Dayanto. (2018). *Peraturan Perundang-Undang Di Indonesia : Konsep Dan Teknik Pembentukannya Berbasis Good Legislation*. Yogyakarta : Deepublish.
- Fadli, Moh. (2011). *Peraturan Delegasi Di Indonesia*. Malang : UB Press.
- Fuady, Munir. (2011). *Teori Negara Ukum Modern (Rechtstaat)*. Bandung : Refika Aditama.
- Hans Kelsen. (2016). *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara (Terjemahan)*. Bandung : Nusa Media.
- Huda, Ni'matul Dan Nazriyah, R. (2019). *Teori Dan Pengujian Peraturan Perundang-Undang*. Bandung : Nusa Media.
- Indrawati S, Maria Farida. (2007). *Ilmu Perundang-Undang : Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan*. Sleman : Kanisius.
- Mahfud MD. (2014). *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta : RajaGrafindo Persada.
- Mertokusumo, Sudikno. (2014). *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta : Cahaya Atma Pustaka.
- Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram : Mataram University Press.
- Sulaiman, King Faisal. (2016). *Teori Dan Hukum Konsitusi*. Bandung : Nusa Media.

Artikel Jurnal

- Aryani, Silvya. (2017). Eksistensi Peraturan Kepala Daerah Sebagai Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah. *Badamai Law Journal*, 2(1). DOI : <http://dx.doi.org/10.32801/damai.v2i1.3392>.
- Giyanto, Bambang. (2008). Ambiguitas Pengujian Terhadap Peraturan Daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi : Media Pengembangan Ilmu Dan Praktek Administrasi*, 5(2). DOI : <http://doi.org/10.31113/jia.v5j2.377>.
- Hayati, Irma Ulfiya Dan Tinambunan, Hexron Sabar Rotua. (2020). Keberlakuan Hukum Dan Kekuatan Mengikat Peraturan Menteri Yang Tidak Diperintahkan Oleh Peraturan Perundang-Undang Yang Lebih Tinggi. *Novum Jurnal Hukum*, 7(3). DOI : <https://doi.org/10.2674/novum.v7i3.32356>.

Riyanto, Agus. (2015). Eksistensi Dan Kedudukan Hukum Surat Edaran Kapolri Tentang Penangan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*). Jurnal Cahaya Keadilan, 3(2), h. 2. DOI : <https://doi.org/10.33884/jck.v3i2.961>.

Siti Chadijah, Asip Suyadi, *et.al.* (2020). Tarik Menarik Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Pandemi Covid-19. Rechtsregel Jurnal Ilmu Hukum, 3(2). DOI : <http://dx.doi.org/10.32493/rjih.v3i2.8091>.

Widiati, E. Prajwalita Dan Adam, Haidar. (2012). Pengawasan Terhadap Peraturan Kepala Daerah. Jurnal Yuridika, 27(1). DOI : <https://doi.org/10.20473/ydk.v27i1.289>.