

ANALISIS PERATURAN BUPATI JEMBER NOMOR 8 TAHUN 2013 TENTANG PENATAAN MINIMARKET BERJARINGAN DI KABUPATEN JEMBER BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Oleh : Muhammad Takbir, NIM : 1010111058, Pembimbing Djoko Purwanto, S.H., M.Hum
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember
Jl. Karimata No.49 Jember 68121
Email : www.unmuhjember.ac.id

Abstrak

Berdasarkan ketentuan pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwasanya pembentukan peraturan harus mengacu pada jenis, hirarki dan materi muatan. Demikian halnya dengan peraturan bupati pada dasarnya merupakan peraturan pelaksana peraturan yang ada di atasnya yaitu peraturan daerah Kabupaten. Dalam kenyataannya, hal tersebut dilanggar karena terbitnya peraturan bupati, padahal secara hierarki tidak diatur dalam peraturan daerah Kabupaten namun diatur dalam ketentuan yang lebih tinggi, yaitu Peraturan Presiden. Di Kabupaten Jember telah terbit Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan Di Kabupaten Jember. Dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 diatur bahwa penataan dan pengaturan pasar tradisional, toko modern dan pusat perbelanjaan termasuk kewenangan penerbitan dan perijinannya terletak di Kabupaten Jember sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa Ijin usaha pengelolaan pasar tradisional, toko modern dan pusat perbelanjaan diterbitkan oleh Bupati/Walikota.

Pendahuluan

Penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana telah diamanatkan secara jelas dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditujukan untuk menata sistem pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaannya dilakukan dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di tingkat daerah. Dalam rangka melaksanakan amanat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksud, telah ditetapkan Undang Undang tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam perjalanan

sejarahnya telah mengalami beberapa kali perubahan.

Menurut ketentuan pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Wali Kota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda provinsi dan Perda

Kabupaten/Kota.¹ Perda adalah instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Kedudukan dan fungsi Perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan UU Pemerintahan Daerah. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah. Untuk merancang sebuah perda, perancang pada dasarnya harus menyiapkan hal-hal sebagai berikut :

1. Analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur
2. Kemampuan teknis perundang-undangan
3. Pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang perda

Sebagai produk perundang-undangan, pembentukan peraturan daerah harus mengacu pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi :²

- a) Kejelasan tujuan;
- b) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c) Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan

- d) Dapat dilaksanakan;
- e) Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f) Kejelasan rumusan; dan
- g) Keterbukaan.

Berdasarkan ketentuan pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut di atas, bahwasanya pembentukan peraturan harus mengacu pada jenis, hirarki dan materi muatan. Demikian halnya dengan peraturan bupati pada dasarnya merupakan peraturan pelaksana peraturan yang ada di atasnya yaitu peraturan daerah Kabupaten. Dalam kenyataannya, hal tersebut dilanggar karena terbitnya peraturan bupati, padahal secara hierarki tidak diatur dalam peraturan daerah Kabupaten namun diatur dalam ketentuan yang lebih tinggi, yaitu Peraturan Presiden.

Di Kabupaten Jember telah terbit Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan Di Kabupaten Jember. Dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 diatur bahwa penataan dan pengaturan pasar tradisional, toko modern dan pusat perbelanjaan termasuk kewenangan penerbitan dan perijinannya terletak di Kabupaten Jember sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa Ijin usaha pengelolaan pasar tradisional, toko modern dan pusat perbelanjaan diterbitkan oleh Bupati/Walikota.

Atas beberapa hal tersebut di atas, penulis tertarik untuk mengkaji dan mempelajari lebih dalam mengenai terbitnya peraturan bupati tanpa adanya peraturan daerah yang mengatur sebagaimana diuraikan

¹ Pasal 1 angka 25 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

² Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

di atas dan memformulasikannya dalam bentuk penulisan hukum dengan judul : Analisis Peraturan Bupati Nomor 8 Tahun 2013 Tentang Penataan Minimarket Berjaringan Di Kabupaten Jember Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Berpijak pada latar belakang di atas maka dapat dirumuskan permasalahan yang relevan, yaitu : bagaimanakah kekuatan hukum Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan di Kabupaten Jember tanpa adanya suatu Peraturan Daerah?

Pembahasan

Kekuatan Hukum Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 Tentang Penataan Minimarket Berjaringan di Kabupaten Jember Tanpa Adanya Suatu Peraturan Daerah

Sebagaimana telah disebutkan bahwa Peraturan Daerah pada umumnya dapat diartikan sebagai instrumen aturan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah di masing-masing daerah otonom. Peraturan Daerah adalah [Peraturan Perundang-undangan](#) yang dibentuk oleh [Dewan Perwakilan Rakyat Daerah](#) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah ([gubernur](#) atau [bupati/wali kota](#)). Peraturan Daerah terdiri atas Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Materi muatan peraturan daerah merupakan materi pengaturan yang terkandung dalam suatu peraturan daerah yang disusun sesuai dengan teknik legal drafting atau teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 14, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan

bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara umum, materi muatan peraturan daerah dikelompokkan menjadi: ketentuan umum; materi pokok yang diatur; ketentuan pidana (jika memang diperlukan); ketentuan peralihan (jika memang diperlukan); dan ketentuan penutup. Materi muatan peraturan daerah dapat mengatur adanya ketentuan pidana. Namun, berdasarkan pasal 15, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketentuan pidana yang menjadi materi muatan peraturan daerah dibatasi, yakni hanya dapat mengatur ketentuan pidana berupa ancaman pidana paling lama 6 bulan kurungan penjara dan denda maksimal Rp. 50.000.000,00.

Disamping peraturan daerah, pada dasarnya di wilayah Kabupaten/Kota terdapat produk hukum daerah lainnya. Selanjutnya

ketentuan pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah menyatakan bahwa Produk hukum daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a berbentuk :

- a) Perda atau nama lainnya;
- b) Perkada;
- c) PB KDH; dan
- d) Peraturan DPRD

Kebijakan daerah adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah yang tujuannya untuk mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan roda pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat di daerah. Kebijakan daerah biasanya berbentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota kebijakan daerah ini tidak boleh bertentangan (kontradiktif) dengan peraturan yang lebih tinggi misalnya, Peraturan Menteri (Permen), Peraturan Presiden (Perpres), dan sebagainya. Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk produk hukum daerah, dimana produk hukum daerah sendiri dibagi menjadi 2 (dua), yaitu produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dan produk hukum daerah yang bersifat penetapan. Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dibagi menjadi : Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Peraturan Bersama Kepala Daerah. Sedangkan produk hukum daerah yang bersifat penetapan, antara lain : Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah.

Dalam ketentuan pasal 1 angka 25 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan

bahwa : Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Sedangkan dalam pasal 1 angka 26 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Peraturan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah peraturan gubernur dan peraturan bupati/wali kota.

Dalam hal ini di wilayah Kabupaten Jember telah terbit Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan Di Kabupaten Jember. Peraturan Bupati Jember tersebut masuk dalam kategori produk hukum daerah sebagai bentuk peraturan kepala daerah. Dalam hal ini Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan Di Kabupaten Jember terbit tanpa adanya Peraturan Daerah yang mengatur tentang hal yang sama atau sejenis dengan materi muatan peraturan itu.

Pada sisi lain, Perbup (Peraturan Bupati) juga merupakan jenis peraturan perundang-undangan, akan tetapi Peraturan Bupati baru diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011. Perbedaan paling mendasar antara Peraturan Daerah dengan Peraturan Bupati adalah terletak pada kewenangan pembentukan. Peraturan Daerah dibentuk

dengan cara membuat Rancangan Peraturan Daerah terlebih dahulu, kemudian Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Sedangkan, kewenangan pembentukan Peraturan Bupati ada pada Bupati berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan Bupati. Berdasarkan penjelasan sebelumnya, kita juga dapat mengetahui bahwa secara hierarki, kedudukan Perda Kabupaten/Kota lebih tinggi dari Peraturan Bupati.

Dalam hal ini dapat kita ketahui bahwa dalam bagian menimbang atau konsiderans bagian mengingat, Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan Di Kabupaten Jember tidak terdapat Peraturan Daerah Kabupaten Jember yang mengatur hal yang serupa. Mengapa hal tersebut dapat terjadi ?? Mengenai hal ini di dalam Pasal 13 ayat (1) huruf l jo. Pasal 10 ayat (2) [Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah](#) dinyatakan bahwa penataan minimarket berjaringan sebagai bagian dari investasi daerah termasuk urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten (Bupati Jember) dan pemerintah daerah provinsi diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Jadi, Bupati Jember sebagai kepala daerah Kabupaten Jember memiliki kewenangan untuk membuat

peraturan yang menjadi urusan wajib daerah Kabupaten Jember, dalam hal ini adalah mengenai investasi dan perekonomian daerah.

Dalam ketentuan konsiderans/Menimbang dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan Di Kabupaten Jember angka ke-22 disebutkan adanya : Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2008 tentang Urusan Pmerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Jember dan pada angka 23 yang menyebutkan : Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Kabupaten Jember.

Berdasarkan uraian tersebut dapat diuraikan dalam hal ini bahwa berdasarkan penjelasan sebelumnya, ternyata Peraturan Bupati juga dapat diterbitkan tanpa adanya Peraturan Daerah Kabupaten, asalkan hal yang diatur oleh Peraturan Bupati merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Kabupaten. Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan Di Kabupaten Jember merupakan salah satu contoh konkrit bahwa Peraturan Bupati Jember dapat diterbitkan bukan berdasarkan amanat Perda Kabupaten/Kota, tetapi berdasarkan kewenangan yang dimiliki Bupati sebagai Kepala Daerah di tingkat Kabupaten Jember.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang disahkan pada tanggal 12

Agustus 2011 telah memberikan “angin baru dan segar” dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah, karena dengan kehadirannya telah memberikan landasan yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan maupun partisipasi masyarakat.

Hal ini sangat disadari sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimaksud, terdapat berbagai macam ketentuan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang diatur secara tumpang tindih baik peraturan dari masa kolonial maupun yang dibuat setelah Indonesia merdeka. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan amanat dari Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, dimana dimaksudkan untuk membentuk suatu ketentuan yang baku mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

Secara hierarkis tata urutan peraturan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Ketetapan MPR (Tap MPR)
- c) Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
- d) Peraturan Pemerintah (PP)
- e) Peraturan Presiden (Perpres)
- f) Peraturan Daerah (Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota)

Jika dilihat dari tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut bisa dilihat bahwa hanya ada 7 (tujuh) bentuk peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang secara jelas dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lalu kemudian bagaimana dengan kedudukan peraturan kepala daerah/keputusan kepala daerah, Di dalam Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa : “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Dari pasal tersebut bisa kita tafsirkan bahwa pemerintah daerah tidak hanya dapat membuat peraturan daerah, tetapi juga peraturan-peraturan lainnya.

Makna otonomi adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban dan tanggung jawab serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan ketentuan daerah lainnya.³

Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lainnya. Peraturan daerah tersebut dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun Pemerintah Daerah.⁴ Kewenangan pemerintah daerah untuk pembentukan peraturan daerah sendiri sudah sangat jelas secara atributif dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan kedudukan peraturan daerahnya sendiri juga telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undang.

Dalam sistem hukum Indonesia, jenis dan tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-Undangan, yang dalam Pasal 7 ayat (1) menyebutkan bahwa :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan MPR (Tap MPR)
3. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Propinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota

Jika Pasal 7 tersebut tersebut dibaca seakan-akan jenis peraturan perundang-undangan bersifat limitatif, hanya berjumlah 6 (enam) yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR (Tap MPR), Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah. Hal ini berarti di luar dari keenam jenis tersebut sepertinya bukan dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut ditegaskan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa : Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat

³ Bayu Dwi Anggono, *Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Jember, UPT Universitas Jember, 2009, hlm.27

⁴ *Ibid*, hlm.27

yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Kemudian dalam Pasal 8 ayat (2) disebutkan bahwa : Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dari ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan (2) tersebut, jika ditafsirkan secara gramatikal, berdasarkan interpretasi dan logika hukum, serta memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 tidak bersifat limitatif hanya yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) saja. Bahkan jika dikaitkan dengan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan, bahwa : “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”.

Lembaga/pejabat negara yang berwenang dalam hal ini adalah lembaga/pejabat negara baik di Pusat dan Daerah. Setiap lembaga/pejabat negara tertentu dapat diberikan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan baik oleh Undang_undang Dasar maupun Undang-Undang. Pejabat atau lembaga yang berwenang adalah yang secara atribusi atau

delegasi mempunyai kewenangan membuat peraturan perundang-undangan.

Secara umum Pemberian kewenangan dapat dibedakan mejadi dua macam, yaitu :⁵

1. Pemberian kewenangan yang sifatnya atribusi.
2. Pemberian kewenangan yang sifatnya delegasi.

Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh melalui dua cara tersebut di atas yaitu atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan, sedangkan delegasi merupakan dalam pemindahan atau pengalihan suatu kewenangan yang ada. Apabila kewenangan tersebut kurang sempurna, maka keputusan yang berdasarkan kewenangan tersebut, tidak sah menurut hukum. Oleh karena itu, maka atribusi dan delegasi adalah alat-alat yang membantu untuk memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak.⁶

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditafsirkan bahwa Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak bersifat limitatif. Artinya, di samping 6 (enam) jenis peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 7 ayat (1), terdapat jenis peraturan perundang-undangan lain yang selama ini secara faktual ada dan itu tersirat dalam rumusan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1)

⁵ Philipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Pers, 1994, hlm.130

⁶ *Ibid*, hlm.130

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya mengakui 6 (enam) jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, dan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) adanya pengakuan terhadap jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan ketentuan ini dapat diperoleh bahwa Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah hanya diakui keberadaan berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sepanjang diperintahkan (delegasi), dan untuk Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah ini juga diatur dalam Pasal 146 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu : Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundangundangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah.

Dari pasal tersebut bisa kita lihat bahwa Peraturan Kepala Daerah/ Keputusan Kepala Daerah ini baru ada bila ada delegasi dari peraturan daerah. Sehingga Peraturan Kepala daerah/Keputusan Kepala Daerah yang didelegasikan oleh Peraturan daerah kedudukannya adalah sebagai peraturan perundang-undangan. Tetapi selain tentang peraturan perundang-undangan yang menggunakan asas legalitas, didalam konsep Negara kesejahteraan (*welfare state*) asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani masyarakat. akhirnya muncullah apa yang sering disebut

dengan *Freies ermessen (diskresionare)*. Pengertian *Freies ermessen (diskresionare)* sendiri, yaitu salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya kepada undang-undang. Tercakup dalam arti *freies ermessen* ini ialah membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau ,mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan. Pencakupan yang demikian disebut *discretionary power*.

Atas dasar itulah, maka kepala daerah selain delegasi dari peraturan daerah juga mempunyai kekuasaan membentuk Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah yang berasal *Freies ermessen* dalam hal belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian in konkrito terhadap masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera. Tetapi kedudukan Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah yang berdasar dari *Freies ermessen* ini kedudukannya bukan sebagai peraturan perundang-undangan, tetapi sebagai peraturan kebijaksanaan.

Dengan demikian berdasarkan uraian tersebut menurut hemat penulis bahwasanya keberadaan Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 Tentang Penataan Minimarket Berjaringan di Kabupaten Jember Tanpa Adanya Suatu Peraturan Daerah adalah sebagai urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten (Bupati Jember) dan pemerintah daerah

provinsi diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kewenangan pemerintah daerah Kabupaten Jember tersebut merupakan wewenang yang bersifat atributif. Kewenangan atribusi, adalah bentuk kewenangan yang didasarkan atau diberikan oleh Undang Undang Dasar atau Undang-Undang kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan tersebut terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Contoh : kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat.

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan “wewenang” hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan diperoleh oleh seseorang melalui 2 (dua) cara yaitu dengan atribusi atau dengan pelimpahan wewenang.

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi, dengan demikian suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Mengenai atribusi, delegasi dan mandat dapat dijabarkan sebagai berikut : ⁷

- a) Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata Negara, atribusi ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atribusi ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi (Undang Undang Dasar) atau peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Contoh : kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat.
- b) Delegasi adalah pelimpahan tanggung-jawab dan wewenang kepada anak buah atau rekan kerja. Delegasi memiliki dua unsur penting yaitu Tanggung-jawab adalah kewajiban yang harus dilaksanakan dan Wewenang sebagai kekuasaan untuk

⁷ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016, hlm.102

menunaikan kewajibannya. seseorang yang menyerahkan tugas dan kewenangannya kepada seseorang lain dalam batas kepemimpinannya, yang dipercayainya mampu merampungkan atau menjaga tugas dan kewenangannya itu, secara hukum dan moral harus ikut bertanggung-jawab atas segala kejadian yang dilakukan oleh orang (dan pembantu-pembantunya) yang menerima delegasi itu, betapa kecil pun akibat kejadian tersebut terhadap organisasi. Karena itu setiap unsur pimpinan berkewajiban melakukan pengawasan pada bawahan langsungnya, dan bertanggung-jawab atas semua yang terjadi dalam kepemimpinannya. Misalnya pimpinan terendah dalam organisasi adalah bawahan dari pimpinan di atasnya, berurutan sampai ke pimpinan tertinggi, dan diberikan kepercayaan oleh atasan langsungnya. Dengan demikian, walaupun kesalahan atau kekeliruan atau pelanggaran terjadi dan dilakukan dalam batas tugas dan tanggung-jawab pimpinan yang terendah dalam organisasi, setiap pimpinan yang terlibat dalam pendelegasian tugas itu, secara hukum dan moral harus bertanggung-jawab. Harus dicamkan, bahwa pendelegasian berlaku dari atas sampai ke bawah, dan karena itu semua yang terlibat dalam pendelegasian itu secara hukum dan moral harus bertanggung-jawab

c) Mandat adalah perintah atau arahan yang diberikan oleh orang banyak (rakyat, perkumpulan, dan sebagainya) kepada seseorang (beberapa orang) untuk dilaksanakan sesuai dengan kehendak orang banyak itu. Sehingga contohnya ketika kepala daerah memerintahkan bawahannya mengeluarkan uang daerah untuk suatu kepentingan, maka konsekuensi tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat (kepala daerah).⁸

Baik wewenang yang diperoleh berdasarkan atribusi maupun berdasarkan pelimpahan sama-sama harus terlebih dahulu dipastikan bahwa yang melimpahkan benar memiliki wewenang tersebut dan wewenang itu benar ada berdasarkan konstitusi (UUD) atau peraturan perundang-undangan. Demikian pula wewenang dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dibedakan antara atribusi dan delegasi. Atribusi terdapat apabila adanya wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada suatu badan dengan kekuasaan dan tanggung jawab sendiri (mandiri) untuk membuat atau membentuk peraturan perundang-undangan. Sedangkan delegasi terdapat apabila suatu badan (organ) yang mempunyai wewenang secara mandiri membuat peraturan perundang-undangan (sebagai bentuk wewenang atribusi) menyerahkan kepada suatu badan atas kekuasaan dan tanggung jawab sendiri

⁸ *Ibid*, hlm.102

wewenang untuk membuat atau membentuk peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas bahwa Peraturan Bupati juga dapat diterbitkan tanpa adanya Peraturan Daerah Kabupaten, asalkan hal yang diatur oleh Peraturan Bupati merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Kabupaten. Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan Di Kabupaten Jember merupakan salah satu contoh konkrit bahwa Peraturan Bupati Jember dapat diterbitkan bukan berdasarkan amanat Perda Kabupaten/Kota, tetapi berdasarkan kewenangan yang dimiliki Bupati sebagai Kepala Daerah di tingkat Kabupaten Jember.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan banyak peluang bagi pemerintah daerah untuk menarik investor ke daerah. Adapun langkah-langkah yang dapat dilakukan adalah dengan menciptakan kondisi yang tertib dan aman, menjamin kepastian hukum, menyederhanakan birokrasi prosedur perijinan, memberikan insentif bagi industri yang mampu menyerap tenaga kerja, ramah lingkungan, yang mampu bermitra dengan industri kecil, yang mampu mengembangkan ekspor komoditi unggulan dan lain sebagainya.⁹ Hal lainnya yang tak kalah penting adalah melakukan segala persiapan berkaitan dengan penggalan dan pengidentifikasian potensi daerah, menyusun rencana strategis yang jelas sehingga tujuan dan sasaran pemerintah daerah

untuk meningkatkan penanaman modal di daerah secara maksimal dapat tercapai.

Daerah yang sadar akan pentingnya peranan pasar investasi dalam ekonomi dan kesejahteraan rakyat maka pemerintah daerahnya akan selalu membuat iklim investasi yang kondusif. Kebijakan yang ramah investasi akan dibuat dengan dukungan usaha promosi yang aktif, jika investasi berkembang maka ekonomi daerah akan tumbuh dengan cepat, yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat.¹⁰

Masing-masing daerah di Indonesia harus bersaing dalam menyerap investasi. Setiap daerah menawarkan intensif, pelayanan dan kemudahan-kemudahan untuk menarik minat para investor. Kemudahan tersebut nampa dalam ketentuan atau peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah. Demikian halnya dengan Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan Di Kabupaten Jember yang menghendaki adanya kemudahan dalam berinvestasi khususnya perijinan supermarket berjaringan di wilayah Kabupaten Jember.

Namun demikian, penulis dan semua pihak tentunya berharap banyak pasca terbitnya Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan di Kabupaten Jember, bahwa ke depan Pemerintah Daerah harus lebih arif dan bijak dan penataan minimarket berjaringan tersebut. Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tersebut hadir sebagai respon positif dan sekaligus sebagai bentuk tanggung

⁹ Rosyidah Rakhmawati, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Malang : Bayu Media Publishing, 2004, hlm.118

¹⁰ Didik J. Rahbini, *Arsitektur Hukum Investasi Indonesia*, Jakarta, PT. Indeks, 2008, hlm.101

jawab pemerintah daerah kabupaten Jember sebagai regulator atas masalah yang berkembang di masyarakat menyangkut keberadaan toko modern khususnya minimarket berjaringan yang semakin

menjamur, sehingga Perbup tersebut hadir untuk mengatur dan mengatasi permasalahan tersebut sesuai dengan kondisi di Kabupaten Jember.

Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dikemukakan dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang ada, maka dapat diambil kesimpulan bahwa : Peraturan Bupati juga dapat diterbitkan tanpa adanya Peraturan Daerah Kabupaten, asalkan hal yang diatur oleh Peraturan Bupati merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Kabupaten. Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan Di Kabupaten Jember merupakan salah satu contoh konkrit bahwa Peraturan Bupati Jember dapat diterbitkan bukan berdasarkan amanat Perda Kabupaten/Kota, tetapi berdasarkan kewenangan yang dimiliki Bupati sebagai Kepala Daerah di tingkat Kabupaten Jember.

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan yang telah dikemukakan diatas, maka dapat saya berikan beberapa saran sebagai berikut : Perbup (Peraturan Bupati) juga merupakan jenis peraturan perundang-undangan, akan

tetapi Peraturan Bupati baru diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dalam hal ini terbitnya Peraturan Bupati Jember Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penataan Minimarket Berjaringan Di Kabupaten Jember merupakan salah satu kewenangan yang dimiliki Bupati sebagai Kepala Daerah di tingkat Kabupaten Jember dalam bidang investasi di daerah Jember dan perekonomian di Jember, untuk melakukan penataan dan perijinan atas Supermarket berjaringan.