

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI**

#### **A. Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

##### **1. Pengertian Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Teori hierarki peraturan perundang-undangan merupakan suatu teori yang menjelaskan bahwa norma hukum dalam suatu sistem hukum tersusun secara bertingkat dan berjenjang, di mana norma hukum yang lebih rendah harus bersumber, berdasar, dan tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Teori ini menegaskan bahwa keabsahan suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh kesesuaiannya dengan peraturan yang berada pada tingkat di atasnya, sehingga tercipta keteraturan, kepastian hukum, dan kesatuan sistem hukum nasional.<sup>16</sup>

Dalam konteks hukum tata negara Indonesia, teori hierarki peraturan perundang-undangan

---

<sup>16</sup> Indrati Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2019. hal. 56.

berfungsi sebagai instrumen pengendali pembentukan peraturan agar setiap produk hukum berada dalam koridor kewenangan yang sah dan sesuai dengan prinsip negara hukum. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan merupakan manifestasi dari prinsip supremasi konstitusi, di mana Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempati posisi tertinggi dan menjadi sumber legitimasi bagi seluruh peraturan di bawahnya.<sup>17</sup>

Secara normatif, pengaturan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Ketentuan ini menegaskan bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan dan fungsi yang berbeda sesuai dengan tingkatannya.

---

<sup>17</sup> Asshaliddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu HALukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017. hal. 122.

Keberadaan hierarki tersebut bertujuan untuk mencegah terjadinya konflik norma (*norm conflict*) serta menjamin bahwa setiap kebijakan pemerintah memiliki dasar hukum yang jelas dan sah.<sup>18</sup>

Dengan demikian, teori hierarki peraturan perundang-undangan tidak hanya bersifat teoritis, tetapi juga memiliki implikasi praktis dalam pengujian keabsahan suatu peraturan, termasuk kebijakan administratif seperti surat edaran. Apabila suatu peraturan atau kebijakan tidak memiliki dasar kewenangan yang jelas atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka secara teoritis dan yuridis peraturan tersebut dapat dinyatakan tidak sah atau tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.<sup>19</sup>

## **2. Tujuan dan fungsi hierarki dalam sistem hukum**

Hierarki dalam sistem hukum bertujuan untuk menciptakan keteraturan dan kepastian hukum

---

<sup>18</sup> HALuda Ni'matul, "Problematika HALierarki Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem HALukum Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 2, 2016. hal. 289–290.

<sup>19</sup> Aditya Zaka Firma, Shalolahaluddin Al-Fatihah, "Legal Standing dan Kedudukan Surat Edaran dalam Sistem HALukum Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, No. 4, 2020. hal. 452.

melalui penataan norma hukum secara berjenjang dan sistematis. Dengan adanya hierarki, setiap peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan yang jelas sehingga dapat diketahui sumber legitimasi dan kekuatan mengikatnya. Tujuan ini sejalan dengan prinsip negara hukum (*rechtstaat*), yang menuntut agar setiap tindakan penyelenggara negara didasarkan pada hukum yang sah dan berjenjang.<sup>20</sup>

Selain itu, hierarki peraturan perundang-undangan bertujuan untuk mencegah terjadinya konflik norma (*conflict of norms*) antara peraturan yang satu dengan yang lainnya. Apabila terjadi pertentangan, maka peraturan yang lebih rendah harus disesuaikan atau dikesampingkan oleh peraturan yang lebih tinggi berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori*. Dengan demikian, hierarki berfungsi sebagai mekanisme penyelesaian konflik norma secara normatif.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Indrati Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2019, hal. 45–46.

<sup>21</sup> Jimly Asshaliddiqie, *Perihalal Undang-Undang*, Jakarta:

Tujuan lain dari hierarki dalam sistem hukum adalah menjamin konsistensi dan kesatuan sistem hukum nasional. Melalui hierarki, seluruh peraturan perundang-undangan diarahkan agar sejalan dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Hal ini menegaskan supremasi konstitusi dan memastikan bahwa pembentukan hukum tidak dilakukan secara sewenang-wenang oleh lembaga atau pejabat yang tidak memiliki kewenangan.<sup>22</sup>

Hierarki peraturan perundang-undangan memiliki fungsi sebagai alat pengendali pembentukan hukum (*law-making control*). Setiap lembaga pembentuk peraturan wajib menyesuaikan materi muatan peraturan yang dibentuk dengan jenis dan tingkat peraturan tersebut. Fungsi ini penting untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) dalam pembentukan peraturan, khususnya

---

Rajawali Pers, 2017. hal. 112.

<sup>22</sup> HALuda Ni'matul, *HALukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018. hal. 98–99.

oleh organ pemerintahan di tingkat daerah.<sup>23</sup>

Selain itu, hierarki berfungsi sebagai dasar pengujian keabsahan suatu peraturan perundang-undangan. Dalam praktik ketatanegaraan, pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian peraturan di bawah undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Mekanisme ini menunjukkan bahwa hierarki memiliki fungsi strategis dalam menjaga kemurnian dan konsistensi norma hukum.<sup>24</sup>

Fungsi hierarki lainnya adalah memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat. Dengan adanya hierarki yang jelas, masyarakat dapat menilai apakah suatu kebijakan atau peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah telah sesuai dengan hukum yang lebih tinggi. Apabila suatu kebijakan

---

<sup>23</sup> Manan Bagir, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FHAL UII Press, 2016. hal. 134.

<sup>24</sup> Isra Saldi, "Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 4, 2015. hal. 689–690.

administratif, seperti surat edaran, memuat norma yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, maka secara yuridis kebijakan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.<sup>25</sup>

### **3. Dasar Hukum Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Dasar hukum hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia berakar pada prinsip negara hukum (*rechtstaat*) yang menempatkan hukum sebagai dasar utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip ini secara konstitusional ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensinya, setiap peraturan dan kebijakan pemerintah harus disusun secara berjenjang, sistematis, dan tunduk pada hukum yang lebih

---

<sup>25</sup> Aditya Zaka Firma, Shalolahaluddin Al-Fatihah, “Kedudukan Surat Edaran dalam Sistem HALukum Indonesia,” *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, No. 4, 2020. hal. 450–451.

tinggi.<sup>26</sup>

Secara normatif, dasar hukum utama hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Undang-undang ini menetapkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang meliputi: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan tersebut menjadi dasar hukum formil dalam menilai kedudukan dan kekuatan mengikat suatu peraturan.<sup>27</sup>

Selain itu, hierarki peraturan perundang-undangan juga didasarkan pada asas-asas

---

<sup>26</sup> Asshaliddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu HALukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017. hal. 89.

<sup>27</sup> Indrati Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2019. hal. 23–25.

pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, khususnya asas kejelasan tujuan, asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, serta asas dapat dilaksanakan. Asas-asas ini berfungsi sebagai pedoman agar setiap peraturan yang dibentuk sesuai dengan tingkatannya dan tidak melampaui kewenangan pembentuknya. Pelanggaran terhadap asas tersebut berpotensi menimbulkan konflik norma dan ketidakpastian hukum.<sup>28</sup>

Dalam perspektif hukum tata negara, hierarki peraturan perundang-undangan juga memiliki dasar yuridis dalam mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Mekanisme ini menunjukkan bahwa hierarki tidak hanya bersifat teoritis, tetapi memiliki konsekuensi

---

<sup>28</sup> HALuda Ni'matul, *HALukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018. hal. 101–102.

hukum yang nyata dalam menentukan sah atau tidaknya suatu peraturan.<sup>29</sup>

Dengan demikian, dasar hukum hierarki peraturan perundang-undangan tidak hanya bersumber dari ketentuan peraturan perundang-undangan secara eksplisit, tetapi juga dari prinsip konstitusional negara hukum, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, serta praktik ketatanegaraan melalui mekanisme pengujian hukum. Dasar hukum ini menjadi landasan penting dalam menilai kedudukan kebijakan administratif, seperti surat edaran, yang tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan namun sering kali memuat norma yang bersifat mengatur.<sup>30</sup>

#### **4. Jenis dan Tingkatan Peraturan Perundang-Undangan**

Jenis dan tingkatan peraturan perundang-

---

<sup>29</sup> Isra Saldi, "Pengujian Peraturan Perundang-Undangan sebagai Pilar Negara HALukum," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 4, 2015. hal. 675–676.

<sup>30</sup> Aditya Zaka Firma, Shalolahaluddin Al-Fatihah, "Kedudukan dan Implikasi HALukum Surat Edaran dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, No. 4, 2020. hal. 448–449.

undangan merupakan bagian penting dalam sistem hukum Indonesia yang berfungsi untuk menata norma hukum secara berjenjang dan sistematis. Pengaturan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum, mencegah konflik norma, serta memastikan bahwa setiap peraturan dibentuk oleh lembaga yang berwenang sesuai dengan tingkatannya.

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) merupakan hukum dasar tertulis dan menempati kedudukan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Seluruh peraturan perundang-undangan di bawahnya harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Kedudukan UUD 1945 mencerminkan prinsip supremasi

konstitusi sebagai ciri utama negara hukum.<sup>31</sup>

b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Ketetapan MPR (TAP MPR) merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan memiliki kedudukan di bawah UUD 1945. Keberadaan TAP MPR dalam hierarki dimaksudkan untuk menegaskan norma-norma dasar tertentu yang bersifat fundamental dan masih dinyatakan berlaku.<sup>32</sup>

c. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Undang-Undang (UU) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden. Sementara itu, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Kedua jenis peraturan ini memiliki kedudukan yang sejajar

---

<sup>31</sup> Asshaliddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu HALukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017. hal. 105.

<sup>32</sup> HALuda Ni'matul, *HALukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018. hal. 110.

dalam hierarki, meskipun Perppu bersifat sementara dan harus mendapat persetujuan DPR.<sup>33</sup>

#### d. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah (PP) merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Presiden untuk melaksanakan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan PP tidak boleh melampaui atau bertentangan dengan Undang-Undang yang menjadi dasar pembentukannya.<sup>34</sup>

#### e. Peraturan Presiden

Peraturan Presiden (Perpres) ditetapkan oleh Presiden dalam rangka menjalankan perintah Undang-Undang atau untuk menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Perpres berada di bawah Peraturan Pemerintah dan berfungsi sebagai instrumen pengaturan lebih teknis dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Isra Saldi, "Kedudukan Perppu dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, No. 1, 2017. hal. 56–57.

<sup>34</sup> Manan Bagir, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FHAL UII Press, 2016. hal. 142.

<sup>35</sup> Asshaliddiqie Jimly, *Perihalal Undang-Undang*, Jakarta:

#### f. Peraturan Daerah Provinsi

Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur. Perda Provinsi berfungsi untuk mengatur penyelenggaraan otonomi daerah di tingkat provinsi dan harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>36</sup>

#### g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota) dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati atau Walikota. Peraturan ini merupakan peraturan perundang-undangan yang berlaku di wilayah kabupaten/kota dan tidak boleh bertentangan dengan Perda Provinsi maupun peraturan yang lebih tinggi.<sup>37</sup>

---

Rajawali Pers, 2017. hal. 187.

<sup>36</sup> HALuda Ni'matul, Despan HALeryansyah, *Otonomi Daerah*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2019. hal. 73.

<sup>37</sup> Indrati Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 2019. hal. 61.

Dengan adanya pengaturan jenis dan tingkatan peraturan perundang-undangan tersebut, setiap produk hukum memiliki kedudukan dan daya laku yang jelas. Apabila suatu peraturan atau kebijakan administratif, seperti surat edaran, berada di luar hierarki tersebut namun memuat norma yang bersifat mengatur, maka secara yuridis peraturan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara umum dan berpotensi menimbulkan konflik norma.<sup>38</sup>

## **5. Kedudukan Surat Edaran dalam Sistem Hukum Indonesia**

### **a. Pengertian Surat Edaran**

Surat Edaran merupakan instrumen administrasi pemerintahan yang dikeluarkan oleh pejabat atau badan pemerintahan untuk memberikan penjelasan, petunjuk teknis, atau penegasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang telah ada. Surat Edaran pada

---

<sup>38</sup> Aditya Zaka Firma, Shalolahaluddin Al-Fatihah, “Kedudukan Surat Edaran dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia,” *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, No. 4, 2020. hal. 447–448.

dasarnya bersifat internal, ditujukan kepada aparaturnya di lingkungan instansi penerbitnya, dan tidak dimaksudkan untuk membentuk norma hukum baru yang mengikat umum.<sup>39</sup>

Dalam perspektif hukum administrasi negara, Surat Edaran dikategorikan sebagai *beleidregel* (peraturan kebijakan), yaitu kebijakan tertulis pejabat administrasi negara yang lahir dari kewenangan diskresi dan berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan tugas pemerintahan.<sup>40</sup>

#### b. Surat Edaran dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Surat Edaran tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan

---

<sup>39</sup> HALR Ridwan, *HALukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016. hal. 215.

<sup>40</sup> HALadjon Phalilipus M, Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi HALukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2017. hal. 98.

sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1).<sup>41</sup>

Dengan demikian, secara normatif Surat Edaran tidak memiliki kedudukan sebagai sumber hukum formal yang mengikat masyarakat umum. Keberlakuannya hanya terbatas pada lingkungan internal pemerintahan, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

#### c. Daya Ikat dan Batasan Hukum Surat Edaran

Meskipun tidak berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan, dalam praktik administrasi negara Surat Edaran seringkali memiliki daya ikat faktual, terutama ketika substansinya berdampak langsung kepada masyarakat. Kondisi ini menimbulkan persoalan hukum apabila Surat Edaran:

- 1). Memuat norma baru;
- 2). Membatasi atau menambah hak dan kewajiban

---

<sup>41</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

warga negara;

3). Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.<sup>42</sup>

Mahkamah Agung dalam berbagai putusannya menegaskan bahwa Surat Edaran tidak boleh dijadikan dasar hukum untuk menetapkan kebijakan yang bersifat mengikat umum, karena hal tersebut melanggar asas legalitas dan prinsip negara hukum.<sup>43</sup>

#### d. Surat Edaran dalam Perspektif Asas Legalitas

Dalam negara hukum (*rechtsstaat*), setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah. Surat Edaran yang melampaui fungsinya sebagai pedoman internal dan berubah menjadi instrumen pengaturan eksternal berpotensi menimbulkan konflik norma, karena tidak memiliki legitimasi pembentukan norma sebagaimana diatur dalam

---

<sup>42</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018. hal. 142.

<sup>43</sup> Indrati Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2020. hal. 67.

undang-undang.<sup>44</sup>

Oleh karena itu, kedudukan Surat Edaran harus dipahami sebagai instrumen administratif yang bersifat penjelasan dan pelaksanaan, bukan sebagai dasar hukum utama dalam menetapkan kebijakan publik yang berdampak luas.

#### e. Relevansi Surat Edaran dalam Sengketa Hukum Administrasi

Dalam konteks pengujian kebijakan pemerintahan, Surat Edaran dapat dijadikan objek penilaian hukum secara tidak langsung, khususnya apabila substansinya melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.<sup>45</sup>

Dengan demikian, meskipun Surat Edaran bukan peraturan perundang-undangan, kedudukannya

---

<sup>44</sup> Asshaliddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu HALukum Tata Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018. hal. 281.

<sup>45</sup> Mochaltar Zainal Arifin, Eddy O.S. HALiariej, *Dasar-Dasar Ilmu HALukum Administrasi Negara*, Thalafa Media, Yogyakarta, 2021. hal. 164.

tetap relevan dalam analisis hukum administrasi dan hukum tata negara, terutama ketika digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan konkret oleh pejabat pemerintahan.

## **B. Teori Diskresi dan Kewenangan Pemerintah Daerah**

### **1. Pengertian Diskresi dalam Hukum Administrasi Negara**

Diskresi merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan atau tindakan tertentu dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan ketika peraturan perundang-undangan tidak mengatur secara jelas, tidak lengkap, atau memberikan pilihan. Diskresi digunakan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan serta mengisi kekosongan hukum demi kepentingan umum.<sup>46</sup>

Dalam hukum administrasi negara Indonesia, konsep diskresi secara normatif diatur dalam

---

<sup>46</sup> HALadjon Phalilipus M, *HALukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti Press, 2016. hal. 98.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang ini menegaskan bahwa diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang berwenang, untuk tujuan tertentu, serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Dengan demikian, diskresi bukanlah kewenangan yang bersifat bebas tanpa batas, melainkan kewenangan yang dibatasi secara hukum.<sup>47</sup>

Secara teoritis, diskresi tidak dapat digunakan untuk membentuk norma hukum yang bersifat mengatur umum (*regeling*), melainkan hanya bersifat keputusan atau tindakan konkret (*beschikking*). Apabila diskresi dituangkan dalam bentuk kebijakan tertulis seperti surat edaran yang memuat norma mengikat dan membebani masyarakat, maka diskresi tersebut berpotensi melampaui kewenangan (*ultra*

---

<sup>47</sup> HALR Ridwan, *HALukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017. hal. 173–174.

*vires*) dan bertentangan dengan asas legalitas.<sup>48</sup>

Sedangkan Kewenangan pemerintah daerah merupakan kekuasaan hukum yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan prinsip otonomi daerah. Kewenangan tersebut bersumber dari peraturan perundang-undangan dan diberikan oleh pemerintah pusat melalui mekanisme desentralisasi. Oleh karena itu, setiap tindakan dan kebijakan pemerintah daerah harus memiliki dasar kewenangan yang jelas dan sah.<sup>49</sup>

Dalam teori hukum administrasi, kewenangan pemerintah diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi merupakan pemberian kewenangan asli oleh undang-undang kepada suatu organ pemerintahan, delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari organ yang lebih tinggi kepada organ yang lebih rendah, sedangkan mandat adalah

---

<sup>48</sup> Indrohalarto, *Usahala Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usahala Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016. hal. 215.

<sup>49</sup> HALuda Ni'matul, *HALukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2018. hal. 52.

pelimpahan pelaksanaan kewenangan dengan tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat. Pemerintah daerah pada umumnya menjalankan kewenangannya berdasarkan atribusi dan delegasi yang diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah.<sup>50</sup>

Kewenangan pemerintah daerah memiliki batasan yang jelas, baik secara materil maupun teritorial. Pemerintah daerah tidak dibenarkan membentuk kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau melampaui urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Pelanggaran terhadap batas kewenangan tersebut dapat menimbulkan cacat yuridis dan menyebabkan kebijakan yang dikeluarkan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.<sup>51</sup>

### Diskresi Pemerintah Daerah dalam Perspektif Asas Legalitas

---

<sup>50</sup> Manan Bagir, *HALukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: FHAL UII Press, 2016. hal. 43–44.

<sup>51</sup> Isra Saldi, “Batasan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan,” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 2, 2018. hal. 231–232.

Dalam perspektif asas legalitas, diskresi pemerintah daerah harus ditempatkan sebagai instrumen pelengkap hukum, bukan sebagai sumber hukum baru. Diskresi hanya sah apabila digunakan untuk melaksanakan kewenangan yang telah diberikan oleh undang-undang dan tidak boleh menciptakan norma baru yang bersifat mengatur umum. Apabila diskresi digunakan untuk menetapkan syarat-syarat baru yang berdampak langsung pada hak warga negara, maka diskresi tersebut bertentangan dengan asas legalitas dan prinsip negara hukum.<sup>52</sup>

Dengan demikian, teori diskresi dan kewenangan pemerintah daerah menegaskan bahwa setiap kebijakan daerah, termasuk surat edaran kepala daerah, harus berada dalam koridor kewenangan yang sah dan tidak boleh melampaui batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Diskresi yang tidak terkendali justru berpotensi menimbulkan

---

<sup>52</sup> Asshaliddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu HALukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017. hal. 141.

konflik norma, ketidakpastian hukum, dan pelanggaran terhadap hak-hak masyarakat.<sup>53</sup>

## **2. Landasan Teoritis Diskresi dan Kewenangan Pemerintah Daerah**

Diskresi merupakan konsep fundamental dalam hukum administrasi negara yang memberikan ruang bagi pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan atau tindakan dalam keadaan tertentu, khususnya ketika peraturan perundang-undangan tidak mengatur secara jelas, tidak lengkap, atau memberikan beberapa pilihan. Diskresi dimaksudkan untuk menjamin efektivitas dan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan serta menghindari stagnasi birokrasi dalam menghadapi persoalan konkret di masyarakat.<sup>54</sup>

Secara normatif, diskresi di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

---

<sup>53</sup> Aditya Zaka Firma, Shalolahaluddin Al-Fatihah, “Diskresi Pemerintah dan Implikasinya terhadap Asas Legalitas,” *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, No. 3, 2020. hal. 365–366.

<sup>54</sup> HALadjon Phalilipus M, *HALukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti Press, 2016. hal. 101.

tentang Administrasi Pemerintahan, yang menegaskan bahwa diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang berwenang, untuk tujuan tertentu, dan harus sejalan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Diskresi tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh digunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompok.<sup>55</sup>

Dalam perspektif teoritis, diskresi bukanlah kewenangan bebas (*freies Ermessen*) tanpa batas, melainkan kewenangan yang dibatasi oleh hukum dan etika pemerintahan. Diskresi hanya sah apabila digunakan sebagai instrumen pelengkap hukum, bukan sebagai sumber pembentukan norma hukum baru yang bersifat mengatur umum (*regeling*). Oleh karena itu, penggunaan diskresi yang melampaui batas kewenangan berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang (*detournement de*

---

<sup>55</sup> HALR Ridwan, *HALukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017. hal. 175–176.

*pouvoir*).<sup>56</sup>

Kewenangan pemerintah daerah merupakan kekuasaan hukum yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan prinsip otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan tersebut bersumber dari peraturan perundang-undangan dan diberikan melalui mekanisme desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.<sup>57</sup>

Kewenangan pemerintah daerah memiliki batasan yang tegas, baik secara materiil maupun teritorial. Pemerintah daerah tidak dibenarkan menetapkan kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau melampaui urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Setiap pelampauan kewenangan dapat menimbulkan cacat yuridis dan menyebabkan

---

<sup>56</sup> Indrohalarto, *Usahala Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usahala Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016. hal. 218.

<sup>57</sup> HALuda Ni'matul, *HALukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2018. hal. 57.

kebijakan tersebut kehilangan kekuatan hukum mengikat.<sup>58</sup>

### 3. Konsep Kewenangan Pemerintah Daerah

#### a. Pengertian Kewenangan Pemerintah Daerah

Kewenangan pemerintah daerah merupakan kekuasaan hukum yang diberikan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan tersebut menjadi dasar legitimasi bagi pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan, mengambil keputusan, dan melakukan tindakan pemerintahan guna menyelenggarakan kepentingan masyarakat daerah.<sup>59</sup>

Dalam perspektif hukum administrasi negara, kewenangan dipahami sebagai kemampuan hukum

---

<sup>58</sup> Isra Saldi, "Batasan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 2, 2018. hal. 233.

<sup>59</sup> Asshaliddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018. hal. 353.

(*rechtsmacht*) yang bersumber dari norma hukum untuk bertindak secara sah. Tanpa kewenangan yang sah, setiap tindakan pemerintah daerah berpotensi menjadi perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).<sup>60</sup>

#### b. Sumber Kewenangan Pemerintah Daerah

Kewenangan pemerintah daerah bersumber dari peraturan perundang-undangan melalui tiga mekanisme utama, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

1). Atribusi merupakan pemberian kewenangan asli oleh pembentuk undang-undang kepada pemerintah daerah sebagai organ pemerintahan. Kewenangan atribusi bersifat permanen dan melekat pada jabatan atau institusi yang menerima kewenangan tersebut.

2). Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari pejabat atau organ pemerintahan yang lebih

---

<sup>60</sup> HALR Ridwan, *HALukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016. hal. 101.

tinggi kepada pejabat atau organ yang lebih rendah, disertai dengan pengalihan tanggung jawab.

- 3). Mandat adalah pelimpahan kewenangan untuk bertindak atas nama pemberi mandat, namun tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat.

Ketiga sumber kewenangan tersebut menjadi kerangka utama dalam menentukan keabsahan tindakan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

#### c. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Sistem Otonomi Daerah

Dalam sistem otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan konkuren, yang meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Kewenangan ini diberikan dengan tujuan meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan

kesejahteraan masyarakat.<sup>61</sup>

Namun demikian, kewenangan tersebut tidak bersifat absolut, karena tetap berada dalam bingkai negara kesatuan serta harus selaras dengan kebijakan nasional dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

#### d. Batasan Kewenangan Pemerintah Daerah

Kewenangan pemerintah daerah dibatasi oleh beberapa prinsip hukum, antara lain:

- 1). Asas legalitas, yang mengharuskan setiap tindakan pemerintahan didasarkan pada peraturan perundang-undangan;
- 2). Asas non-kontradiksi, yaitu larangan bagi pemerintah daerah untuk menetapkan kebijakan yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi;
- 3). Asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), sebagai standar etika dan hukum dalam

---

<sup>61</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

penyelenggaraan pemerintahan.<sup>62</sup>

Apabila pemerintah daerah bertindak melampaui kewenangannya (*detournement de pouvoir* atau *abuse of power*), maka kebijakan tersebut dapat dibatalkan melalui mekanisme hukum yang tersedia.

#### e. Relevansi Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Kebijakan Publik

Kewenangan pemerintah daerah merupakan fondasi utama dalam pembentukan kebijakan publik di tingkat lokal. Oleh karena itu, setiap kebijakan daerah, termasuk kebijakan yang dituangkan dalam bentuk surat edaran, harus diuji kesesuaiannya dengan sumber kewenangan yang dimiliki serta batasan hukum yang mengikat.

Dalam konteks ini, analisis terhadap kewenangan pemerintah daerah menjadi penting untuk menilai keabsahan dan legitimasi kebijakan daerah,

---

<sup>62</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018. hal. 155.

terutama apabila kebijakan tersebut berdampak langsung pada hak dan kewajiban masyarakat.

#### **4. Dasar Hukum Diskresi dan Kewenangan Pemerintah Daerah**

Diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan memiliki dasar hukum yang kuat dalam sistem hukum Indonesia sebagai konsekuensi dari penerapan prinsip negara hukum yang dinamis. Dasar konstitusional diskresi berakar pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dalam konteks ini, hukum tidak hanya dipahami secara kaku, tetapi juga memberi ruang bagi pejabat pemerintahan untuk bertindak demi kepentingan umum sepanjang tetap berada dalam koridor hukum.<sup>63</sup>

Secara normatif, dasar hukum utama diskresi diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang

---

<sup>63</sup> Asshaliddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu HALukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017. hal. 91.

ini secara eksplisit mendefinisikan diskresi sebagai keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret dalam hal peraturan perundang-undangan tidak memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap, atau terdapat stagnasi pemerintahan. Diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang berwenang, untuk tujuan tertentu, serta wajib mematuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).<sup>64</sup>

Lebih lanjut, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menegaskan bahwa diskresi tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak boleh digunakan untuk menciptakan norma hukum baru yang bersifat mengatur umum. Dengan demikian, diskresi secara hukum ditempatkan sebagai instrumen pelengkap hukum (*aanvullend recht*) dan bukan

---

<sup>64</sup> HALR Ridwan, *HALukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017. hal. 177–178.

sebagai sumber hukum formal.<sup>65</sup>

Dasar hukum kewenangan pemerintah daerah bersumber dari prinsip otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5), yang memberikan hak kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini menjadi landasan konstitusional bagi pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangannya.<sup>66</sup>

Secara yuridis, kewenangan pemerintah daerah diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir. Undang-undang ini mengatur pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sekaligus menetapkan batasan kewenangan daerah agar tidak

---

<sup>65</sup> HALadjon Phalilipus M, *HALukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti Press, 2016. hal. 109.

<sup>66</sup> HALuda Ni'matul, *HALukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2018. hal. 61.

melampaui urusan yang menjadi kewenangannya. Kewenangan tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip legalitas dan hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>67</sup>

Dalam teori hukum administrasi negara, kewenangan pemerintah daerah diperoleh melalui mekanisme atribusi dan delegasi. Atribusi memberikan kewenangan asli kepada pemerintah daerah melalui undang-undang, sedangkan delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat. Setiap kewenangan yang dijalankan tanpa dasar atribusi atau delegasi yang sah berpotensi menimbulkan tindakan pemerintahan yang cacat hukum.<sup>68</sup>

## **5. Hubungan Diskresi dengan Kewenangan Pemerintah Daerah**

Diskresi dan kewenangan pemerintah daerah merupakan dua konsep yang saling berkaitan dalam

---

<sup>67</sup> Manan Bagir, *HALukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: FHAL UII Press, 2016. hal. 67–68.

<sup>68</sup> Isra Saldi, “Pembatasan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan,” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 2, 2018. hal. 235.

penyelenggaraan pemerintahan daerah. Diskresi hanya dapat dijalankan apabila pejabat pemerintahan memiliki kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, kewenangan menjadi prasyarat utama bagi sah atau tidaknya penggunaan diskresi oleh pemerintah daerah. Tanpa adanya kewenangan, setiap tindakan yang diklaim sebagai diskresi berpotensi menjadi tindakan pemerintahan yang tidak sah secara hukum.<sup>69</sup>

Dalam perspektif hukum administrasi negara, kewenangan pemerintah daerah bersumber dari atribusi dan delegasi yang diberikan oleh undang-undang. Diskresi hadir sebagai ruang kebebasan terbatas bagi pejabat daerah dalam melaksanakan kewenangan tersebut ketika peraturan perundang-undangan tidak mengatur secara jelas, tidak lengkap, atau memberikan pilihan. Oleh karena itu, diskresi tidak dapat berdiri sendiri, melainkan melekat dan

---

<sup>69</sup> HALR Ridwan, *HALukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017. hal. 181.

bergantung pada kewenangan yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>70</sup>

Hubungan diskresi dan kewenangan pemerintah daerah juga harus dipahami dalam kerangka asas legalitas. Asas ini menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintahan, termasuk penggunaan diskresi, wajib didasarkan pada kewenangan yang sah dan tidak boleh melampaui batas kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Diskresi yang digunakan di luar ruang lingkup kewenangan dapat dikualifikasikan sebagai pelampauan wewenang (*ultra vires*) atau penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*).<sup>71</sup>

Lebih lanjut, penggunaan diskresi oleh pemerintah daerah harus dibatasi pada pengambilan keputusan atau tindakan konkret yang bersifat administratif (*beschikking*), bukan pada pembentukan norma hukum yang bersifat mengatur umum

---

<sup>70</sup> HALuda Ni'matul, *HALukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2018. hal. 65–66.

<sup>71</sup> Asshaliddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu HALukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017. hal. 147.

(*regeling*). Apabila diskresi dituangkan dalam bentuk kebijakan tertulis seperti surat edaran yang memuat norma mengikat dan berdampak langsung terhadap hak dan kewajiban masyarakat, maka kebijakan tersebut berpotensi melanggar prinsip hierarki peraturan perundang-undangan dan asas legalitas.<sup>72</sup>

Dengan demikian, hubungan antara diskresi dan kewenangan pemerintah daerah menunjukkan bahwa diskresi merupakan instrumen pelaksanaan kewenangan, bukan sumber kewenangan baru. Pemerintah daerah wajib menggunakan diskresi secara proporsional, rasional, dan akuntabel, serta tetap tunduk pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kegagalan dalam menjaga hubungan yang seimbang antara diskresi dan kewenangan dapat menimbulkan konflik norma, ketidakpastian hukum, dan pelanggaran terhadap hak-hak masyarakat.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> HALadjon Phalilipus M, *HALukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti Press, 2016. hal. 112.

<sup>73</sup> Aditya Zaka Firma, Shalolahaluddin Al-Fatihah, "Diskresi

## C. Teori Asas Legalitas

### 1. Pengertian Asas Legalitas

Asas legalitas merupakan salah satu asas fundamental dalam hukum administrasi negara yang menegaskan bahwa setiap tindakan dan keputusan penyelenggara pemerintahan harus didasarkan pada hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas ini menempatkan hukum sebagai dasar dan batas bagi penggunaan kewenangan oleh pemerintah, sehingga segala bentuk tindakan pemerintahan tanpa dasar hukum yang sah dapat dinilai sebagai perbuatan melawan hukum.<sup>74</sup>

Dalam konteks pemerintahan modern, asas legalitas tidak hanya dipahami secara formal sebagai kepatuhan terhadap peraturan tertulis, tetapi juga secara material yang menuntut agar tindakan pemerintahan selaras dengan tujuan hukum, nilai keadilan, dan kepastian hukum. Oleh karena itu, asas

---

Pemerintahal Daerah dalam Perspektif Asas Legalitas,” *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, No. 3, 2020. hal. 369–370.

<sup>74</sup> HALR Ridwan, *HALukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017. hal. 92–93.

legalitas berfungsi sebagai instrumen pengendalian kekuasaan (*control of power*) agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan.<sup>75</sup>

Lebih lanjut, asas legalitas memiliki kedudukan yang sangat penting dalam hukum administrasi negara karena menjadi prasyarat utama bagi sahnya setiap kewenangan pemerintahan. Kewenangan yang dijalankan tanpa dasar hukum yang jelas bertentangan dengan asas legalitas dan berpotensi melanggar hak-hak warga negara. Dalam hal ini, asas legalitas berfungsi sebagai jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap tindakan sewenang-wenang dari pemerintah.<sup>76</sup>

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, asas legalitas menuntut agar setiap kebijakan, keputusan, dan tindakan pemerintah daerah, baik yang bersifat individual maupun kebijakan

---

<sup>75</sup> HALadjon Phalilipus M, *HALukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti Press, 2016. hal. 35–36.

<sup>76</sup> Asshaliddiqie Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2019. hal. 121.

administratif, harus memiliki dasar hukum yang jelas dalam peraturan perundang-undangan. Asas legalitas juga menjadi batasan dalam penggunaan diskresi, di mana diskresi hanya dapat digunakan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan tetap berada dalam koridor kewenangan yang diberikan oleh hukum.<sup>77</sup>

Dengan demikian, asas legalitas dapat dimaknai sebagai prinsip dasar yang mewajibkan pemerintah untuk bertindak berdasarkan hukum, dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang tertib, akuntabel, dan menjamin kepastian hukum bagi masyarakat. Penerapan asas legalitas secara konsisten merupakan syarat utama bagi terselenggaranya pemerintahan yang demokratis dan berlandaskan negara hukum (*rechtstaat*).<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> HALuda Ni'matul, *HALukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2018. hal. 58.

<sup>78</sup> Aditya Zaka Firma, "Asas Legalitas dalam Praktik Pemerintahan Modern," *Jurnal HALukum & Pembangunan*, Vol. 48, No. 2, 2018. hal. 256–257.

## 2. Landasan Teoritis Asas Legalitas

Asas legalitas merupakan pilar utama dalam penyelenggaraan negara hukum (*rechtstaat*) yang menempatkan hukum sebagai dasar dan batas dari setiap tindakan pemerintah. Secara teoretis, asas legalitas berakar pada gagasan pembatasan kekuasaan negara agar tidak bertindak sewenang-wenang terhadap warga negara. Dalam konteks hukum administrasi negara, asas legalitas menegaskan bahwa setiap kewenangan pemerintahan harus bersumber dari peraturan perundang-undangan yang sah, baik secara atributif, delegatif, maupun mandat.<sup>79</sup>

Dalam perkembangan teori hukum modern, asas legalitas tidak lagi dipahami secara sempit sebagai kepatuhan formal terhadap peraturan tertulis, melainkan juga mengandung dimensi substantif yang menuntut kesesuaian antara tindakan pemerintah dengan tujuan hukum, prinsip keadilan, dan

---

<sup>79</sup> HALR Ridwan, *HALukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017. hal. 98–99.

perlindungan hak asasi manusia. Pendekatan ini dikenal sebagai asas legalitas material, yang menempatkan hukum sebagai instrumen untuk mencapai keadilan dan kemanfaatan, bukan sekadar legitimasi kekuasaan.<sup>80</sup>

Menurut teori kewenangan dalam hukum administrasi negara, asas legalitas berfungsi sebagai prasyarat utama bagi sahnya tindakan pemerintahan. Setiap penggunaan kewenangan yang tidak memiliki dasar hukum yang jelas atau melampaui batas kewenangan yang diberikan oleh undang-undang merupakan pelanggaran terhadap asas legalitas. Dalam konteks ini, asas legalitas berperan sebagai mekanisme kontrol normatif terhadap penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan.<sup>81</sup>

Lebih lanjut, asas legalitas juga berkaitan erat dengan prinsip kepastian hukum (*rechtszekerheid*). Kepastian hukum hanya dapat terwujud apabila

---

<sup>80</sup> HALadjon Phalilipus M, *HALukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti Press, 2016. hal. 41–42.

<sup>81</sup> Indrohalarto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018. hal. 63.

tindakan pemerintah didasarkan pada norma hukum yang jelas, konsisten, dan dapat diprediksi. Oleh karena itu, asas legalitas tidak hanya melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang, tetapi juga menjamin adanya keteraturan dan stabilitas dalam sistem hukum.<sup>82</sup>

Dalam kerangka pemerintahan daerah, landasan teoretis asas legalitas menuntut agar setiap kebijakan dan produk hukum pemerintah daerah, termasuk kebijakan administratif seperti surat edaran, memiliki dasar kewenangan yang jelas dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Asas legalitas menjadi alat ukur untuk menilai sah atau tidaknya kebijakan pemerintah daerah, terutama ketika kebijakan tersebut berpotensi menimbulkan konflik norma atau membatasi hak warga negara di luar ketentuan undang-undang.<sup>83</sup>

Dengan demikian, secara teoretis asas legalitas

---

<sup>82</sup> Asshaliddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu HALukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016. hal. 115–116.

<sup>83</sup> HALuda Ni'matul, *HALukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2018. hal. 72.

berfungsi sebagai prinsip fundamental yang menjamin terselenggaranya pemerintahan yang tertib hukum, akuntabel, dan demokratis. Penerapan asas legalitas yang konsisten merupakan syarat utama dalam mewujudkan pemerintahan yang berlandaskan supremasi hukum serta mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat pemerintahan.<sup>84</sup>

### 3. Dasar Hukum Asas Legalitas

Asas legalitas sebagai prinsip fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan memiliki dasar hukum yang kuat baik dalam konstitusi, peraturan perundang-undangan, maupun doktrin hukum administrasi negara. Secara normatif, asas legalitas merupakan konsekuensi logis dari prinsip negara hukum (*rechtstaat*) yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang

---

<sup>84</sup> Aditya Zaka Firma, “Asas Legalitas dan Pembatasan Kekuasaan Pemerintah,” *Jurnal HALukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 25, No. 1, 2018. hal. 45–46.

menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum.<sup>85</sup>

Lebih lanjut, asas legalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 5 huruf a Undang-Undang tersebut secara eksplisit menyebutkan bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan harus berdasarkan asas legalitas. Ketentuan ini menegaskan bahwa setiap tindakan dan keputusan pejabat pemerintahan wajib memiliki dasar hukum yang jelas serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>86</sup>

Dasar hukum asas legalitas juga tercermin dalam pengaturan mengenai kewenangan pemerintahan. Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa setiap keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan harus ditetapkan dan/atau dilakukan

---

<sup>85</sup> Asshaliddiqie Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2019. hal. 128.

<sup>86</sup> HALadjon Phalilipus M, *HALukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti Press, 2016. hal. 52.

oleh pejabat yang berwenang. Ketentuan ini memperkuat prinsip bahwa kewenangan pemerintahan hanya dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, atau mandat yang sah menurut peraturan perundang-undangan.<sup>87</sup>

Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, asas legalitas juga mendapatkan dasar hukum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Undang-Undang ini menegaskan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus dibentuk berdasarkan kewenangan dan mengikuti hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga menjamin kepastian hukum dan menghindari konflik norma.<sup>88</sup>

Selain itu, asas legalitas juga menjadi dasar dalam pengujian keabsahan tindakan pemerintahan

---

<sup>87</sup> HALR Ridwan, *HALukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017. hal. 104–105.

<sup>88</sup> Indrati Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2020. hal. 67.

melalui mekanisme peradilan tata usaha negara. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 memberikan ruang bagi warga negara untuk menggugat keputusan atau tindakan pejabat pemerintahan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau asas-asas umum pemerintahan yang baik, termasuk asas legalitas.<sup>89</sup>

Dengan demikian, dasar hukum asas legalitas tidak hanya bersumber dari norma konstitusional, tetapi juga diperkuat oleh berbagai undang-undang sektoral dan praktik peradilan. Keberadaan dasar hukum tersebut menegaskan bahwa asas legalitas merupakan prinsip yang mengikat dan wajib dipatuhi oleh seluruh penyelenggara pemerintahan, termasuk pemerintah daerah, dalam setiap pengambilan kebijakan dan tindakan administratif.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Indrohalarto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018. hal. 89.

<sup>90</sup> Aditya Zaka Firma, "Legalitas Tindakan Pemerintah dalam

#### 4. Prinsip-Prinsip yang Terkandung dalam Asas Legalitas

Asas legalitas merupakan asas fundamental dalam hukum administrasi negara yang tidak berdiri sendiri, melainkan mengandung sejumlah prinsip hukum yang saling berkaitan dan membentuk kerangka normatif bagi penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip-prinsip tersebut berfungsi sebagai pedoman sekaligus batasan bagi pemerintah dalam menggunakan kewenangan agar tidak bertindak sewenang-wenang dan tetap berada dalam koridor negara hukum.

##### a. Prinsip Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)

Prinsip supremasi hukum menegaskan bahwa hukum menempati posisi tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Seluruh tindakan dan keputusan pejabat pemerintahan harus tunduk dan patuh pada hukum, bukan pada kehendak kekuasaan semata.

Dalam konteks asas legalitas, prinsip ini menegaskan bahwa tidak ada tindakan pemerintahan yang sah tanpa dasar hukum yang jelas.<sup>91</sup>

Prinsip supremasi hukum juga menolak praktik *rule by discretion* yang tidak terkendali, dan menempatkan hukum sebagai alat pengendali kekuasaan (*control of power*).

b. Prinsip Kewenangan Berdasarkan Undang-Undang  
(*Wetmatigheid van Bestuur*)

Prinsip ini menegaskan bahwa setiap kewenangan pemerintahan harus bersumber dari peraturan perundang-undangan, baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Pemerintah tidak diperbolehkan menciptakan kewenangan baru di luar yang telah ditentukan oleh hukum. Oleh karena itu, tindakan atau kebijakan yang tidak memiliki dasar kewenangan yang jelas dapat

---

<sup>91</sup> Asshaliddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu HALukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016. hal. 104–105.

dinilai melanggar asas legalitas.<sup>92</sup>

Dalam konteks pemerintahan daerah, prinsip ini menjadi dasar untuk menilai apakah kepala daerah berwenang mengeluarkan kebijakan administratif tertentu, seperti surat edaran, terutama apabila kebijakan tersebut menimbulkan akibat hukum bagi masyarakat.

#### c. Prinsip Kepastian Hukum (*Rechtszekerheid*)

Asas legalitas juga mengandung prinsip kepastian hukum yang menghendaki agar hukum dapat memberikan kejelasan, keteraturan, dan prediktabilitas bagi masyarakat. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada norma hukum yang jelas dan tidak multitafsir, sehingga warga negara dapat mengetahui hak dan kewajibannya secara pasti.<sup>93</sup>

Prinsip kepastian hukum menjadi sangat penting dalam kebijakan publik di bidang pendidikan,

---

<sup>92</sup> HALR Ridwan, *HALukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017. hal. 101.

<sup>93</sup> HALadjon Phalilipus M, *HALukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti Press, 2016. hal. 44–45.

administrasi kependudukan, dan pelayanan publik lainnya, karena kebijakan yang tidak jelas dasar hukumnya berpotensi menimbulkan ketidakadilan dan konflik norma.

d. Prinsip Larangan Penyalahgunaan Wewenang  
(*Detournement de Pouvoir*)

Prinsip ini menegaskan bahwa kewenangan yang diberikan oleh undang-undang harus digunakan sesuai dengan tujuan pemberiannya. Penggunaan kewenangan untuk tujuan lain, meskipun dilakukan oleh pejabat yang berwenang, tetap dianggap melanggar asas legalitas.<sup>94</sup>

Dalam praktik administrasi pemerintahan, pelanggaran prinsip ini sering terjadi ketika kebijakan administratif digunakan untuk membatasi hak warga negara tanpa dasar hukum yang memadai atau melampaui tujuan yang ditetapkan oleh undang-undang.

---

<sup>94</sup> Indrohalarto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018. hal. 71.

#### e. Prinsip Akuntabilitas dan Pengujian Hukum

Asas legalitas juga mengandung prinsip akuntabilitas, yakni setiap tindakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Prinsip ini membuka ruang bagi pengujian kebijakan atau tindakan pemerintah melalui mekanisme peradilan, khususnya Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, asas legalitas tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga operasional dalam praktik penegakan hukum administrasi negara.<sup>95</sup>

Prinsip akuntabilitas menegaskan bahwa pemerintah tidak berada di atas hukum, melainkan tunduk pada mekanisme pengawasan yudisial demi perlindungan hak-hak warga negara.

### 5. Asas Legalitas sebagai Alat Uji Keabsahan Kebijakan Administratif

#### a. Kedudukan Asas Legalitas dalam Negara Hukum

---

<sup>95</sup> Aditya Zaka Firma, "Asas Legalitas dan Pengujian Tindakan Pemerintah," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 2, 2019. hal. 389–390.

Asas legalitas merupakan prinsip fundamental dalam negara hukum (*rechtsstaat*) yang menegaskan bahwa setiap tindakan dan keputusan pemerintah harus didasarkan pada hukum yang berlaku. Asas ini berfungsi sebagai pembatas kekuasaan pemerintah agar tidak bertindak sewenang-wenang serta menjamin perlindungan hak-hak warga negara dari tindakan administratif yang tidak sah.<sup>96</sup>

Dalam konteks hukum administrasi negara, asas legalitas menempatkan hukum sebagai sumber utama legitimasi tindakan pemerintahan, sehingga kebijakan administratif hanya dapat dinilai sah apabila memiliki dasar kewenangan yang jelas dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### b. Asas Legalitas sebagai Instrumen Pengujian Keabsahan Kebijakan

Asas legalitas berfungsi sebagai alat uji utama untuk menilai keabsahan kebijakan administratif,

---

<sup>96</sup> Asshaliddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu HALukum Tata Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018. hal. 297.

baik yang berbentuk keputusan konkret (*beschikking*) maupun kebijakan administratif umum seperti surat edaran dan peraturan kebijakan. Pengujian tersebut meliputi tiga aspek utama, yaitu:

- Kesesuaian kewenangan (*bevoegdheid*), apakah kebijakan diterbitkan oleh pejabat yang berwenang;
- Kesesuaian prosedur, apakah kebijakan dibentuk melalui mekanisme yang ditentukan hukum;
- Kesesuaian substansi, apakah materi kebijakan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>97</sup>

Apabila salah satu unsur tersebut tidak terpenuhi, maka kebijakan administratif tersebut dapat dinilai cacat hukum dan kehilangan keabsahan yuridisnya.

---

<sup>97</sup> HALadjon Phalilipus M, Tatiek Sri Djatmiati, *HALukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2016. hal. 63.

c. Hubungan Asas Legalitas dengan Diskresi Administratif

Meskipun hukum administrasi mengenal diskresi sebagai ruang kebebasan bertindak bagi pejabat pemerintahan, pelaksanaan diskresi tetap harus berada dalam koridor asas legalitas. Diskresi tidak dapat dijadikan alasan untuk membentuk norma baru yang melampaui kewenangan atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.<sup>98</sup>

Dengan demikian, asas legalitas berfungsi sebagai alat kontrol terhadap penggunaan diskresi agar tidak berubah menjadi penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*).

d. Asas Legalitas dan Pengujian Kebijakan Administratif di Peradilan

Dalam praktik peradilan tata usaha negara, asas legalitas digunakan sebagai dasar utama dalam

---

<sup>98</sup> HALR Ridwan, *HALukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016. hal. 178.

menguji sah atau tidaknya kebijakan administratif. Hakim administrasi menilai apakah kebijakan tersebut memiliki dasar hukum yang memadai serta tidak melanggar prinsip-prinsip hukum yang berlaku.<sup>99</sup>

Bahkan terhadap kebijakan administratif yang tidak berbentuk peraturan perundang-undangan, seperti surat edaran, asas legalitas tetap dapat digunakan untuk menilai keabsahan tindakan konkret yang dilahirkan dari kebijakan tersebut.

e. Relevansi Asas Legalitas dalam Pengujian Kebijakan Administratif Daerah

Dalam konteks pemerintahan daerah, asas legalitas memiliki peran strategis sebagai alat uji terhadap kebijakan administratif daerah. Setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh kepala daerah harus bersumber dari kewenangan yang sah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-

---

<sup>99</sup> Mochaltar Zainal Arifin, Eddy O.S. HALiariej, *Dasar-Dasar Ilmu HALukum Administrasi Negara*, Thalafa Media, Yogyakarta, 2021. hal. 201.

undangan di atasnya.

Oleh karena itu, asas legalitas menjadi instrumen penting dalam menganalisis kebijakan administratif daerah yang berpotensi menimbulkan konflik norma, khususnya apabila kebijakan tersebut membatasi hak warga negara tanpa dasar hukum yang jelas.

#### **D. Teori Sistem Hukum**

Dalam menganalisis suatu kebijakan hukum diperlukan kerangka teori yang dapat menjelaskan bagaimana hukum bekerja dalam masyarakat. Salah satu teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman. Menurut Friedman, hukum tidak hanya dipahami sebagai kumpulan peraturan yang bersifat normatif, tetapi juga sebagai suatu sistem yang terdiri dari berbagai unsur yang saling berkaitan dan mempengaruhi satu sama lain dalam pelaksanaannya di masyarakat.

Menurut Friedman, sistem hukum terdiri dari tiga komponen utama, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum berkaitan dengan lembaga atau institusi yang berperan dalam menjalankan dan menegakkan hukum, seperti lembaga pemerintahan maupun aparat penegak hukum yang memiliki kewenangan dalam menetapkan dan melaksanakan suatu kebijakan. Dalam konteks penelitian ini, struktur hukum berkaitan dengan pemerintah daerah, khususnya Wali Kota Bengkulu sebagai pihak yang memiliki kewenangan dalam mengeluarkan kebijakan berupa surat edaran.

Substansi hukum merupakan isi atau materi dari aturan hukum itu sendiri, baik yang berupa peraturan perundang-undangan maupun kebijakan administratif yang dikeluarkan oleh pemerintah. Substansi hukum mengatur hak, kewajiban, serta batasan-batasan yang harus dipatuhi oleh masyarakat maupun oleh penyelenggara pemerintahan. Dalam penelitian ini,

substansi hukum yang dianalisis adalah Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 tentang syarat khusus penerimaan murid baru serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara itu, budaya hukum merupakan sikap, nilai, dan kesadaran masyarakat terhadap hukum yang berlaku. Budaya hukum berkaitan dengan bagaimana masyarakat memahami, menerima, serta melaksanakan suatu kebijakan hukum dalam kehidupan sehari-hari. Budaya hukum yang baik akan mendorong masyarakat untuk mematuhi aturan yang berlaku, sedangkan budaya hukum yang rendah dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan suatu kebijakan.

Berdasarkan teori sistem hukum tersebut, analisis terhadap suatu kebijakan hukum tidak hanya dilihat dari aspek aturan yang berlaku, tetapi juga dari lembaga yang berwenang dalam menetapkan kebijakan serta bagaimana kebijakan tersebut diterima dan dilaksanakan oleh masyarakat. Dengan demikian, teori

sistem hukum dari Friedman dapat digunakan sebagai landasan analisis untuk memahami kedudukan serta implikasi kebijakan pemerintah daerah dalam sistem hukum yang berlaku.

Dalam penelitian ini, teori sistem hukum digunakan untuk menganalisis kedudukan Surat Edaran Wali Kota Bengkulu Nomor 6 Tahun 2025 dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia serta melihat bagaimana kebijakan tersebut diterapkan dalam praktik pemerintahan daerah.

## **E. Teori *Siyasah Dusturiyah***

### **1. Pengertian *Siyasah Dusturiyah***

*Siyasah Dusturiyah* merupakan salah satu cabang dari fiqh siyasah yang membahas prinsip-prinsip ketatanegaraan dan konstitusional dalam perspektif hukum Islam. Secara terminologis, siyasah berarti pengaturan, pengelolaan, atau kebijakan dalam urusan publik, sedangkan dusturiyah berkaitan dengan konstitusi atau aturan dasar negara. Dengan demikian, *siyasah dusturiyah* dapat dipahami sebagai

kajian hukum Islam yang mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat berdasarkan prinsip-prinsip konstitusional yang berlandaskan nilai-nilai syariat Islam.<sup>100</sup>

Dalam konteks ketatanegaraan Islam, *siyasah dusturiyah* berfungsi sebagai landasan normatif bagi penyelenggaraan kekuasaan agar berjalan sesuai dengan prinsip keadilan, kemaslahatan, dan supremasi hukum. Kajian ini menitikberatkan pada pengaturan kewenangan penguasa, pembatasan kekuasaan, serta mekanisme pengawasan terhadap kebijakan pemerintah agar tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar Islam. Oleh karena itu, *siyasah dusturiyah* memiliki peran penting dalam mencegah tindakan sewenang-wenang dan memastikan bahwa kebijakan publik tetap berpihak pada kepentingan umat.<sup>101</sup>

Lebih lanjut, *siyasah dusturiyah* juga

---

<sup>100</sup> Iqbal Muhammad, *Fiqhal Siyasahal: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Kencana, 2016. hal. 45–46.

<sup>101</sup> Pulungan J. Suyuthali, *Fiqhal Siyasahal: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017. hal. 98.

menekankan pentingnya kepatuhan penguasa terhadap norma hukum dan nilai moral Islam dalam menetapkan kebijakan. Prinsip-prinsip seperti keadilan (*al-'adalah*), persamaan di hadapan hukum (*al-musawah*), amanah, dan tanggung jawab kekuasaan menjadi dasar utama dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut perspektif ini. Dengan demikian, kekuasaan tidak dipandang sebagai hak absolut penguasa, melainkan sebagai amanah yang harus dijalankan sesuai dengan ketentuan hukum dan nilai-nilai etis Islam.<sup>102</sup>

Dalam perkembangan pemikiran kontemporer, *siyasah dusturiyah* tidak hanya dipahami sebagai konsep normatif historis, tetapi juga sebagai pendekatan kritis untuk menilai praktik ketatanegaraan modern. Konsep ini digunakan untuk mengkaji kesesuaian kebijakan pemerintah dengan prinsip-prinsip konstitusional Islam, khususnya terkait legalitas kewenangan, pembentukan peraturan,

---

<sup>102</sup> Syarif Muiar Ibnu, *Presiden Non-Muslim di Negara Muslim: Tinjauan Fiqhal Siyasahal*, Jakarta: Kencana, 2018. hal. 63–64.

serta perlindungan hak-hak masyarakat. Oleh karena itu, *siyasah dusturiyah* relevan dijadikan perspektif analisis dalam menilai kebijakan administratif pemerintah daerah yang berpotensi menimbulkan konflik norma atau melampaui kewenangan yang diberikan oleh hukum.<sup>103</sup>

Dengan demikian, *siyasah dusturiyah* dapat didefinisikan sebagai teori dan konsep ketatanegaraan Islam yang menekankan bahwa setiap kebijakan dan tindakan pemerintah harus berlandaskan hukum, keadilan, dan kemaslahatan umum. Penerapan *siyasah dusturiyah* bertujuan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang adil, bertanggung jawab, dan sejalan dengan prinsip-prinsip negara hukum dalam perspektif Islam.<sup>104</sup>

## **2. Landasan Teoritis *Siyasah Dusturiyah***

Secara teoretis, *siyasah dusturiyah* berakar pada ajaran Islam yang menempatkan hukum dan

---

<sup>103</sup> Sukardja Ahalmad, "Siyasah Dusturiyah dan Prinsip Negara HALukum," *Jurnal Ahalkam*, Vol. 18, No. 2, 2018. hal. 214–215.

<sup>104</sup> Manan Abdul, *HALukum Islam dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2020. hal. 121.

keadilan sebagai fondasi utama dalam penyelenggaraan kekuasaan. Konsep ini lahir dari kesadaran bahwa kekuasaan dalam Islam bukanlah hak absolut penguasa, melainkan amanah yang harus dijalankan sesuai dengan ketentuan hukum Allah dan demi kemaslahatan umat. Oleh karena itu, *siyasah dusturiyah* berfungsi sebagai kerangka normatif yang mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat dalam bingkai konstitusional Islam.<sup>105</sup>

Landasan utama *siyasah dusturiyah* dapat ditemukan dalam Al-Qur'an yang menegaskan kewajiban menegakkan hukum dan keadilan dalam kehidupan bernegara. Allah Swt. berfirman:

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak

---

<sup>105</sup> Iqbal Muhammad, *Fiqhal Siyasahal: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Kencana, 2016. hal. 52–53.

menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaklah kamu menetapkannya dengan adil.” (QS. *An-Nisā’* [4]: 58)

Ayat tersebut menegaskan bahwa kekuasaan merupakan amanah yang harus dijalankan secara adil dan bertanggung jawab. Dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, ayat ini menjadi dasar normatif bagi prinsip legalitas, pembatasan kekuasaan, serta kewajiban penguasa untuk bertindak berdasarkan hukum.<sup>106</sup>

Selain itu, Al-Qur’an juga menekankan pentingnya ketaatan terhadap hukum dan otoritas yang sah, sebagaimana firman Allah Swt.:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ

“Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu.” (QS. *An-Nisā’* [4]: 59)

---

<sup>106</sup> Pulungan J. Suyuthali, *Fiqhal Siyasahal: Ajaran, Sejarahhal, dan Pemikiran*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017. hal. 104.

Ayat ini menjadi dasar teoretis bagi legitimasi kekuasaan dalam Islam, namun sekaligus mengandung batasan bahwa ketaatan kepada penguasa bersifat bersyarat, yaitu selama kebijakan dan tindakan penguasa tidak bertentangan dengan hukum Allah dan prinsip keadilan. Dalam *siyasah dusturiyah*, ayat ini dipahami sebagai legitimasi konstitusional yang menuntut penguasa untuk bertindak sesuai hukum dan tidak sewenang-wenang.<sup>107</sup>

Landasan teoretis *siyasah dusturiyah* juga diperkuat oleh prinsip masalahah (kemaslahatan umum) sebagai tujuan utama penyelenggaraan kekuasaan. Setiap kebijakan pemerintah harus diarahkan untuk menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta (*maqāṣid al-sharī'ah*). Dengan demikian, kebijakan yang bertentangan dengan kemaslahatan publik atau melanggar prinsip keadilan tidak dapat dibenarkan secara *siyasah dusturiyah*,

---

<sup>107</sup> Syarif Muzar Ibnu, *Presiden Non-Muslim di Negara Muslim: Tinjauan Fiqhal Siyasahal*, Jakarta: Kencana, 2018. hal. 70–71.

meskipun secara formal dikeluarkan oleh penguasa.<sup>108</sup>

Dalam konteks ketatanegaraan modern, *siyasah dusturiyah* berfungsi sebagai pendekatan teoretis untuk menilai keabsahan kebijakan pemerintah berdasarkan prinsip hukum Islam. Konsep ini digunakan untuk menguji apakah suatu kebijakan telah memenuhi prinsip legalitas, keadilan, pembatasan kekuasaan, dan perlindungan hak-hak masyarakat. Oleh karena itu, *siyasah dusturiyah* relevan dijadikan landasan teoritis dalam menganalisis kebijakan administratif pemerintah daerah yang berpotensi menimbulkan konflik norma atau melampaui kewenangan hukum yang sah.<sup>109</sup>

Dengan demikian, secara teoretis *siyasah dusturiyah* menegaskan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan berdasarkan hukum, nilai keadilan,

---

<sup>108</sup> Manan Abdul, *HALukum Islam dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2020. hal. 129–130.

<sup>109</sup> Sukardja Ahalmad, “Siyasahal Dusturiyah sebagai Paradigma Ketatanegaraan Islam,” *Jurnal Ahalkam*, Vol. 19, No. 1, 2019. hal. 88–89.

dan kemaslahatan umum. Penerapan prinsip-prinsip *siyasah dusturiyah* bertujuan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang konstitusional, bertanggung jawab, dan selaras dengan ajaran Islam dalam konteks negara modern.<sup>110</sup>

### 3. Dasar Hukum *Siyasah Dusturiyah*

Dasar hukum *siyasah dusturiyah* bersumber dari ajaran Islam yang mengatur penyelenggaraan kekuasaan dan tata pemerintahan agar berjalan sesuai dengan prinsip hukum, keadilan, dan kemaslahatan umum. Dalam perspektif hukum Islam, kekuasaan negara tidak berdiri secara bebas, melainkan terikat oleh norma-norma syariat yang bersifat mengikat dan menjadi pedoman dalam menetapkan kebijakan publik. Oleh karena itu, *siyasah dusturiyah* memiliki dasar hukum yang kuat dalam Al-Qur'an, Sunnah Nabi Muhammad Saw., serta *ijma'* para ulama.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Bagir Zainal Abidin, "Konstitusionalisme dalam Perspektif Islam," *Jurnal Al-Daulah*, Vol. 9, No. 2, 2020. hal. 201–202.

<sup>111</sup> Iqbal Muhammad, *Fiqhal Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Kencana, 2016. hal. 58–59.

a. Al-Qur'an

Al-Qur'an merupakan sumber utama dan tertinggi dalam hukum Islam, termasuk dalam pembentukan prinsip-prinsip ketatanegaraan. Salah satu dasar hukum *siyasah dusturiyah* terdapat dalam firman Allah Swt.:

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaklah kamu menetapkannya dengan adil.” (QS. *An-Nisā'* [4]: 58)

Ayat ini menegaskan bahwa kekuasaan merupakan amanah dan setiap kebijakan yang diambil oleh penguasa harus dilandasi oleh prinsip keadilan. Dalam konteks *siyasah dusturiyah*, ayat ini menjadi dasar normatif bagi kewajiban penguasa untuk menjalankan pemerintahan berdasarkan hukum dan keadilan, serta larangan bertindak

sewenang-wenang.<sup>112</sup>

Selain itu, Al-Qur'an juga menegaskan pentingnya ketaatan terhadap hukum dan otoritas yang sah, sebagaimana firman Allah Swt.:

“Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu.” (QS. *An-Nisā'* [4]: 59)

Ayat ini menjadi dasar hukum legitimasi kekuasaan dalam Islam, namun sekaligus mengandung batasan bahwa ketaatan kepada penguasa bersifat bersyarat, yakni selama kebijakan yang ditetapkan tidak bertentangan dengan hukum Allah dan prinsip keadilan.<sup>113</sup>

#### b. Sunnah Nabi Muhammad Saw.

Sunnah Nabi Muhammad Saw. juga menjadi dasar hukum penting dalam *siyasah dusturiyah*, terutama dalam menjelaskan praktik penyelenggaraan kekuasaan yang adil dan

<sup>112</sup> Pulungan J. Suyuthali, *Fiqhal Siyasahal: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017. hal. 110.

<sup>113</sup> Syarif Muzar Ibnu, *Presiden Non-Muslim di Negara Muslim: Tinjauan Fiqhal Siyasahal*, Jakarta: Kencana, 2018. hal. 74–75.

bertanggung jawab. Salah satu hadis yang sering dijadikan dasar adalah sabda Nabi Muhammad Saw.:

“Setiap kalian adalah pemimpin dan setiap kalian akan dimintai pertanggungjawaban atas kepemimpinannya.” (HR. *al-Bukhari dan Muslim*)

Hadis ini menegaskan prinsip pertanggungjawaban kekuasaan (*accountability*) dalam Islam, yang menjadi salah satu pilar utama *siyasah dusturiyah*. Penguasa tidak hanya bertanggung jawab kepada rakyat, tetapi juga kepada Allah Swt. atas setiap kebijakan dan tindakan yang diambil.<sup>114</sup>

#### c. Ijma' dan Pendapat Ulama

Selain Al-Qur'an dan Sunnah, dasar hukum *siyasah dusturiyah* juga bersumber dari ijma' dan pendapat para ulama (*fuqaha*). Para ulama sepakat bahwa penguasa memiliki kewenangan untuk

---

<sup>114</sup> Manan Abdul, *HALukum Islam dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2020. hal. 135.

menetapkan kebijakan publik sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariat dan ditujukan untuk mewujudkan kemaslahatan umum. Konsep ini dikenal sebagai *siyasah shar'iyah*, yang menjadi fondasi teoritis *siyasah dusturiyah* dalam praktik ketatanegaraan.<sup>115</sup>

Dalam pemikiran kontemporer, para ulama dan akademisi hukum Islam menegaskan bahwa kebijakan pemerintah yang melanggar prinsip keadilan, melampaui kewenangan, atau bertentangan dengan kemaslahatan publik dapat dinilai tidak sah secara *siyasah dusturiyah*, meskipun secara formal ditetapkan oleh penguasa.

Hal ini menunjukkan bahwa *siyasah dusturiyah* memiliki mekanisme normatif untuk mengontrol kekuasaan dan menjaga supremasi hukum dalam perspektif Islam.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Bagir Ahalmad, "Siyasah Dusturiyah dalam Perspektif HALukum Islam Kontemporer," *Jurnal Ahalkam*, Vol. 19, No. 2, 2019. hal. 156–157.

<sup>116</sup> Bagir Zainal Abidin, "Islam dan Konstitusionalisme," *Jurnal Al-Daulah*, Vol. 10, No. 1, 2020. hal. 45–46.

Dengan demikian, dasar hukum *siyasah dusturiyah* mencerminkan sistem hukum Islam yang komprehensif dan berorientasi pada keadilan serta kemaslahatan. Keberadaan dasar hukum tersebut menegaskan bahwa setiap kebijakan dan tindakan pemerintah harus berada dalam koridor hukum Islam, sehingga kekuasaan tidak dijalankan secara absolut, melainkan bertanggung jawab dan berkeadilan.

#### **4. Prinsip-Prinsip Dasar dalam *Siyasah Dusturiyah***

*Siyasah dusturiyah* sebagai bagian dari fiqh siyasah mengandung seperangkat prinsip dasar yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan kekuasaan dan pemerintahan menurut perspektif hukum Islam.

Prinsip-prinsip ini berfungsi sebagai batasan normatif agar kekuasaan tidak dijalankan secara absolut, melainkan tetap berorientasi pada keadilan, kemaslahatan, dan supremasi hukum. Prinsip-prinsip dasar tersebut menjadi alat analisis untuk menilai kesesuaian kebijakan pemerintah dengan nilai-nilai

konstitusional Islam.

a. Prinsip Keadilan (*Al-‘Adālah*)

Prinsip keadilan merupakan prinsip utama dalam *siyasah dusturiyah*. Setiap kebijakan dan tindakan pemerintah harus berlandaskan keadilan dan tidak menimbulkan kezaliman terhadap rakyat. Keadilan dalam konteks ini tidak hanya bersifat formal, tetapi juga substantif, yaitu memberikan hak kepada yang berhak dan menempatkan sesuatu pada tempatnya. Pemerintahan yang adil merupakan syarat utama bagi legitimasi kekuasaan dalam Islam.<sup>117</sup>

b. Prinsip Amanah dan Pertanggungjawaban Kekuasaan

Dalam *siyasah dusturiyah*, kekuasaan dipandang sebagai amanah yang harus dipertanggungjawabkan, baik kepada rakyat maupun kepada Allah Swt. Prinsip ini

---

<sup>117</sup> Iqbal Muhammad, *Fiqhal Siyasahal: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Kencana, 2016. hal. 60–61.

menegaskan bahwa penguasa tidak boleh menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau golongan tertentu. Setiap kebijakan publik harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral, hukum, dan sosial.<sup>118</sup>

c. Prinsip Supremasi Hukum dan Kepatuhan terhadap Syariat

Prinsip supremasi hukum dalam *siyasah dusturiyah* menegaskan bahwa hukum berada di atas kekuasaan. Penguasa wajib tunduk pada hukum dan syariat Islam dalam menjalankan pemerintahan. Kebijakan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip syariat, meskipun dikeluarkan oleh penguasa yang sah, dapat dinilai tidak memiliki legitimasi menurut hukum Islam.<sup>119</sup>

d). Prinsip Kemaslahatan Umum (*Maṣlaḥah ‘Āmmah*)

Prinsip kemaslahatan umum merupakan tujuan utama dalam penyelenggaraan kekuasaan menurut

---

<sup>118</sup> Pulungan J. Suyuthali, *Fiqhal Siyasahal: Ajaran, Sejarahhal, dan Pemikiran*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017. hal. 115.

<sup>119</sup> Syarif Mujar Ibnu, *Presiden Non-Muslim di Negara Muslim: Tinjauan Fiqhal Siyasahal*, Jakarta: Kencana, 2018. hal. 78.

*siyasah dusturiyah*. Setiap kebijakan pemerintah harus diarahkan untuk mewujudkan kemaslahatan dan mencegah kemudaratannya bagi masyarakat. Prinsip ini menjadi dasar pembenaran bagi penguasa untuk menetapkan kebijakan sepanjang bertujuan menjaga kepentingan umum dan tidak bertentangan dengan prinsip syariat.<sup>120</sup>

e. Prinsip Musyawarah (*Shūrā*)

Prinsip musyawarah menegaskan bahwa pengambilan keputusan dalam pemerintahan Islam harus dilakukan melalui proses konsultasi dan partisipasi. Musyawarah berfungsi sebagai mekanisme kontrol terhadap kekuasaan serta sarana untuk menyerap aspirasi masyarakat. Dalam konteks *siyasah dusturiyah*, prinsip ini memperkuat legitimasi kebijakan publik dan mencegah keputusan sepihak oleh penguasa.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Manan Abdul, *HALukum Islam dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2020. hal. 138–139.

<sup>121</sup> Sukardja Ahalmad, “Musyawarah dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah,” *Jurnal Ahalkam*, Vol. 20, No. 1, 2020. hal. 33–34.

f. Prinsip Persamaan di Hadapan Hukum (*Al-Musāwah*)

Prinsip persamaan di hadapan hukum menegaskan bahwa semua warga negara memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum, tanpa diskriminasi berdasarkan status sosial, kekuasaan, atau latar belakang lainnya. Dalam *siyash dusturiyah*, prinsip ini menjadi dasar bagi perlindungan hak-hak masyarakat dan pencegahan penyalahgunaan kekuasaan.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Bagir Zainal Abidin, “Kesetaraan dan Keadilan dalam Ketatanegaraan Islam,” *Jurnal Al-Daulah*, Vol. 10, No. 2, 2021. hal. 214–215.