

Implikasi Hukum Lokasi Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang Yang Berada Pada Dua Kecamatan Berbeda

Lia Riesta Dewi

Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa
Jl. Raya Jakarta KM 4 Pakupatan, Serang, Banten
E-mail: liariestadewi@untirta.ac.id

DOI: <http://dx.doi.org/10.51825/sjp.v1i1.11471>

Info Artikel

| Submitted: 02 Juni 2021

| Revised: 21 Juni 2021

| Accepted: 25 Juni 2021

How to cite: Lia Riesta Dewi, "Implikasi Hukum Lokasi Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang yang Berada Pada Dua Kecamatan Berbeda", *Sultan Jurisprudence: Jurnal Riset Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 1, (Juni, 2021), hlm. 54-66.

ABSTRACT

Based on Article 1, Article 2 and the Elucidation of Part I. General third paragraph of Government Regulation Number 32 of 2012 concerning Relocation of the Capital City of Serang Regency from Serang City Area to Ciruas District Area, Serang Regency, Banten Province states that the Central Government of Serang Regency is in Ciruas District it can no longer be interpreted otherwise. PP No 32 of 2012 only does not regulate which Villages in Ciruas Sub-district will be used as the Serang Regency Government Center, whether it will be made in one village or in several villages in Ciruas Sub-district where the Serang Regency Government Center will be built. However, the master plan for the construction of the Serang Regency Government Center currently exists in two villages in two different sub-districts, namely Kaserangan Village, Ciruas Sub-district and Cisait Village, Kragilan District, with the reason being that there is a plan for the construction of the Serang – Panimbang toll road. Qualitative research methods with a normative juridical approach and a statutory approach. The data used is secondary data with 3 (three) legal materials, namely primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. The legal position of the Serang Regency Government Center which is located in two sub-districts based on the Serang Regent's Decree is contrary to Government Regulation Number 32 of 2012 concerning the Transfer of the Serang Regency Capital from the Serang City Region to the Ciruas District Area, Serang Regency. So that 4 SK Regents of Serang that have been issued are Decree Number: 19/SK.PL/DTRBP/2011, Decree Number: 593/Kep.720-Huk.BPTPM/2013, Decree Number: 593/Kep.001.PL -DPMPTSP/2017 and Decree Number: 593/Kep.001.PL-DPMPTSP/2019 do not have the power of conduct and binding power to be implemented and are not statutory regulations as referred to in Article 8 paragraph (2) of Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislations because Government Regulation Number 32 of 2012 does not provide the authority to establish a Central Government Supporting Area of Serang Regency.

Keywords: Central Government, Serang Regency, Village and Subdistrict

ABSTRAK

Berdasarkan Pasal 1, Pasal 2 dan Penjelasan Bagian I.Umum paragraph ketiga Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2012 tentang Pemindahan Ibu Kota Kabupaten Serang Dari Wilayah Kota Serang Ke Wilayah Kecamatan Ciruas, Kabupaten Serang, Provinsi Banten menyatakan bahwa Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang ada di Kecamatan Ciruas itu tidak dapat lagi ditafsirkan lain. PP No 32 Tahun 2012 ini hanya tidak mengatur Desa mana di Kecamatan Ciruas yang akan dijadikan Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang, apakah akan dibuat dalam satu desa atau di beberapa desa yang ada di Kecamatan Ciruas yang akan dibangun Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang. Namun rencana masterplan dari pembangunan Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang saat ini ada di dua desa dalam dua Kecamatan yang berbeda, yaitu Desa Kaserangan Kecamatan Ciruas dan Desa Cisait Kecamatan Kragilan dengan alasan karena adanya rencana pembangunan jalan tol Serang - Panimbang. Metode Penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif dan pendekatan perundang-undangan. Data yang digunakan adalah data sekunder dengan 3 (tiga) bahan hukum yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Kedudukan hukum Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang yang berada pada dua kecamatan berdasarkan SK Bupati Serang bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2012 tentang Pemindahan Ibukota Kabupaten Serang dari Wilayah Kota Serang ke Wilayah Kecamatan Ciruas Kabupaten Serang. Sehingga 4 SK Bupati Serang yang sudah dikeluarkan yaitu Surat Keputusan Nomor: 19/SK.PL/DTRBP/2011, Surat Keputusan Nomor: 593/Kep.720-Huk.BPTPM/2013, Surat Keputusan Nomor: 593/Kep.001.PL-DPMPTSP/2017 dan Surat Keputusan Nomor: 593/Kep.001.PL-DPMPTSP/2019 tidak memiliki daya laku dan daya ikat untuk dilaksanakan dan bukan merupakan peraturan perundang-undangan sebagaimana Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dikarenakan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2012 tidak memberikan kewenangan untuk membentuk Kawasan Penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang.

Kata Kunci: Pusat Pemerintahan, Kabupaten Serang, Desa dan Kecamatan

Pendahuluan

Pada awalnya Kabupaten Serang masuk ke dalam wilayah Provinsi Jawa Barat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Djawa Barat. Namun setelah terbentuknya Provinsi Banten yang merupakan pemekaran dari Provinsi Jawa Barat pada tahun 2000, Kabupaten Serang menjadi salah satu daerah otonom yang masuk ke dalam Provinsi Banten.

Kabupaten Serang selanjutnya dimekarkan menjadi dua daerah otonom yakni Kabupaten Serang (daerah induk) dan Kota Serang (daerah pemekaran) berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Serang pada tanggal 10 Agustus 2007. Dengan dimekarkannya Kabupaten Serang, maka secara otomatis luas wilayah administrasinya pun berkurang menjadi sebesar 1.467,35 Km². Dan dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Serang di Provinsi Banten maka Ibu Kota Kabupaten Serang perlu dipindahkan dari wilayah Kota Serang ke wilayah Kabupaten Serang.

Sejalan dengan hal tersebut, Bupati Serang mengusulkan pemindahan Ibu Kota Kabupaten Serang dari wilayah Kota Serang ke wilayah Kecamatan Ciruas kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Serang dengan Surat Bupati Serang Nomor 130/1225/sdp/2010 tanggal 24 Mei 2010 perihal Usulan Lokasi Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang dan telah mendapatkan persetujuan dari DPRD Kabupaten Serang sesuai Keputusan DPRD Kabupaten Serang Nomor 17/Kep.DPRD/2010 tanggal 6 Desember 2010 tentang Penetapan Kecamatan Ciruas sebagai Ibu Kota dan Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang.

Surat Bupati Serang kepada Gubernur Banten Nomor

135/2583/Bapp/2010 tanggal 29 Desember 2010 perihal Penetapan Ibu Kota dan Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang, serta Surat Gubernur Banten kepada Menteri Dalam Negeri Nomor 001.5/118-Pem/2011 tanggal 21 Januari 2011 perihal Usulan Pemindahan Ibu Kota dan Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang, dan telah sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Serang Nomor 10 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Serang Tahun 2011 - 2031.

Berdasarkan pertimbangan yang ada tersebut secara keseluruhan Kecamatan Ciruas dinilai layak dan memenuhi syarat untuk dijadikan Ibu Kota Kabupaten Serang dari aspek kondisi geografis, kesesuaian dengan rencana tata ruang, ketersediaan lahan, sosial, budaya, politik dan keamanan, sarana dan prasarana, serta orbitasi dan aksesibilitas. Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang di Kecamatan Ciruas terletak pada koordinat 06° 08' 24.5" Lintang Selatan (LS) dan 106° 15' 16.4" Bujur Timur (BT). Oleh sebab itu Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 32 Tahun 2012 tentang Pemindahan Ibu Kota Kabupaten Serang dari Wilayah Kota Serang ke Wilayah Kecamatan Ciruas, Kabupaten Serang, Provinsi Banten. Dalam PP tersebut penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Serang dipindahkan secara bertahap sesuai dengan ketersediaan sarana dan prasarana di Ibu Kota Kabupaten Serang.

Pasal 1 PP No 32 Tahun 2012 secara tegas menyatakan bahwa Ibu Kota Kabupaten Serang dipindahkan dari wilayah Kota Serang ke wilayah Kecamatan Ciruas, Kabupaten Serang, Provinsi Banten. Dan Pasal 2 PP No 32 Tahun 2012 memberikan batasan tegas sebagai berikut :

1. Wilayah Kecamatan Ciruas

Wilayah Kecamatan Ciruas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 mempunyai batas sebagai berikut :

- a. Sebelah utara berbatasan dengan wilayah Kecamatan Pontang, Kabupaten Serang;
- b. Sebelah timur berbatasan dengan wilayah Kecamatan Pontang dan Kecamatan Kragilan, Kabupaten Serang;
- c. Sebelah selatan berbatasan dengan wilayah Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang dan wilayah Kota Serang; dan
- d. Sebelah barat berbatasan dengan wilayah Kota Serang.

2. Batas wilayah Kecamatan Ciruas

Batas wilayah Kecamatan Ciruas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digambarkan dalam Peta Wilayah Kecamatan Ciruas Ibu Kota Kabupaten Serang, Provinsi Banten, sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Pemerintah ini.

Bunyi Pasal 1 dari PP No 32 Tahun 2012 hanya menyatakan Ibu Kota Kabupaten Serang dipindahkan dari wilayah Kota Serang ke wilayah Kecamatan Ciruas dan dipertegas dalam bagian Penjelasan I.Umum paragraph ketiga PP No 32 Tahun 2012 yang menyatakan ibukota dalam pasal 1 tersebut adalah pusat pemerintahan :

Berdasarkan Pasal 1, Pasal 2 dan Penjelasan Bagian I.Umum paragraph ketiga bahwa Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang ada di Kecamatan Ciruas itu tidak dapat lagi ditafsirkan lain. PP No 32 Tahun 2012 ini hanya tidak mengatur Desa mana di Kecamatan Ciruas yang akan dijadikan Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang, apakah akan dibuat dalam satu desa atau di beberapa desa yang ada di Kecamatan Ciruas yang akan dibangun Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang.

Namun sejak PP Nomor 32 Tahun 2012 diundangkan sampai dengan hari ini kurang lebih 9 (sembilan) tahun Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang belum ada dan rencana

masterplan dari pembangunan Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang saat ini ada di dua desa dalam dua Kecamatan yang berbeda, yaitu Desa Kaserangan Kecamatan Ciruas dan Desa Cisait Kecamatan Kragilan dengan alasan karena adanya rencana pembangunan jalan tol Serang – Panimbang.

Berdasarkan fakta tersebut dan dikaitkan dengan PP No 32 Tahun 2012 apakah implikasi hukum Kawasan Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang yang rencananya akan dipusatkan pada dua desa yang berada dalam dua kecamatan yang berbeda.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan pendekatan perundang-undangan. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara dan pengamatan untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti.

Wawancara dilakukan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan yaitu mendapatkan informasi yang akurat dari narasumber yang berkompeten.¹ Pengamatan atau observasi adalah aktivitas yang dilakukan terhadap suatu proses atau objek dengan maksud merasakan dan kemudian memahami pengetahuan dari sebuah fenomena berdasarkan pengetahuan dan gagasan yang sudah diketahui sebelumnya, untuk mendapatkan informasi-informasi

¹ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, n.d. hlm. 95.

yang dibutuhkan untuk melanjutkan suatu penelitian.

Data sekunder adalah data-data yang diperoleh dari buku-buku sebagai data pelengkap sumber data primer.² Sumber data sekunder penelitian ini adalah data-data yang diperoleh dengan melakukan kajian pustaka seperti buku-buku ilmiah, hasil penelitian, Peraturan Perundang-undangan, Surat Keputusan Bupati Serang, internet dan sebagainya.³ Data sekunder mencakup dokumen-dokumen, buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, dan seterusnya.⁴

Adapun data sekunder yang kami gunakan meliputi 3 (tiga) bahan hukum yaitu:

1. Bahan hukum primer:
 - a. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Serang Di Provinsi Banten;
 - b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2012 tentang Pemindahan Ibu Kota Kabupaten Serang Dari Wilayah Kota Serang Ke Wilayah Kecamatan Ciruas, Kabupaten Serang, Provinsi Banten;
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan;
 - e. Keputusan Bupati Serang Nomor 18/SK.PL/DTRBP/2011 tentang Penetapan Lokasi Seluas ± 155.000 m² Untuk Kawasan Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang

² Mochamad Ramdhan Pratama, "Kebijakan Kriminalisasi Terhadap Perbuatan Trading In Influence dalam Tindak Pidana Korupsi," *Nurani Hukum : Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2020): 20, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.51825/nhk.v3i1.8275>.

³ Marzuki, *Metodologi Riset* (Yogyakarta: PT. Hanindita Offset, 1983). hlm. 56.

⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1986). hlm. 12.

Yang Terletak Di Desa Kaserangan Kecamatan Ciruas Kabupaten Serang;

- f. Keputusan Bupati Serang Nomor 19/SK.PL/DTRBP/2011 tentang Penetapan Lokasi Seluas ± 445.000 m² Untuk Kawasan Penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang Yang Terletak Di Desa Cisait Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang;
- g. Keputusan Bupati Serang Nomor 593/Kep.719-Huk.BPTPM/2013 tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Untuk Pembangunan Kawasan Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang Seluas ± 155.000 m² Yang Terletak Di Desa Kaserangan Kecamatan Ciruas Kabupaten Serang;
- h. Keputusan Bupati Serang Nomor 593/Kep.720-Huk.BPTPM/2013 tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Untuk Pembangunan Kawasan Penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang Seluas ± 445.000 m² Yang Terletak Di Desa Cisait Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang;
- i. Keputusan Bupati Serang Nomor 593/Kep.001.PL-DPMPTSP/2017 tentang Pemberian Penetapan Lokasi Untuk Pembangunan Kawasan Penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang Seluas ± 246.034 m² Yang Terletak Di Desa Cisait Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang;
- j. Keputusan Bupati Serang Nomor: 593/Kep.001.PL-DPMPTSP/2019 tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Untuk Pembangunan Kawasan Penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang Seluas ± 246.034 m² Yang Terletak Di Desa Cisait Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang.

2. Bahan hukum sekunder

Sebagai bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum dan jurnal-jurnal hukum. Di samping itu kami juga menggunakan artikel yang berkaitan dengan pandangan Hukum dan sebagainya.

3. Bahan hukum tersier

Sebagai bahan hukum tersier kami menggunakan bahan-bahan data yang memberikan informasi tentang hukum primer dan sekunder. Diantaranya kamus bahasa hukum, dan internet.

Kedudukan Hukum Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang Pada Dua Kecamatan Dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2012 tentang Pemindahan Ibukota Kabupaten Serang dari Wilayah Kota Serang ke Wilayah Kecamatan Ciruas Kabupaten Serang.

Sistem perundang-undangan suatu negara tidak akan lepas dari sistem hukum yang berlaku disuatu negara, karena peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis merupakan bagian yang sangat penting dari sistem hukum dari negara hukum yang demokratis.⁵ Menjalankan fungsi sebagai pengatur kehidupan manusia, peraturan perundang-undangan menjalani proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang diharapkan tentunya peraturan perundang-undangan yang dapat mengakomodir kepentingan rakyat atau lebih dikenal dengan sebutan peraturan perundang-undangan demokratis.⁶ Adapun

⁵ "Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Amandemen III" (n.d.). Adapun rumusan sebelum perubahan berbunyi "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

⁶ Ketika berbagai peristiwa ditelaah, akan tampak ketegangan antara dua pendekatan

pembentukan peraturan perundang-undangan yang demokratis ditandai adanya musyawarah dalam proses pembentukannya dengan tidak mengesampingkan nilai falsafah, sosiologis, dan yuridis dari tatanan masyarakat. Selain itu, dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan juga dapat dilihat dari sisi yuridis, sosio-politik, dimana menghadirkan sistem politik sebagai variabel yang mempengaruhi rumusan pembentukan peraturan perundang-undangan.⁷

Ternyata, selain aspek falsafah, yuridis, dan sosiologis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga dipengaruhi oleh aspek politik hukum yang tidak dapat lepas dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Burkhardt Kreams membagi ilmu pengetahuan perundang-undangan ke dalam dua bentuk yakni teori perundang-undangan dan ilmu pengetahuan perundang-undangan. Teori perundang-undangan pada dasarnya bersifat kognitif, sedangkan ilmu pengetahuan perundang-undangan bersifat normatif.⁸

Secara umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik haruslah dilandasi dengan kajian yang memadai terhadap hal-hal yang berhubungan dengan:⁹

1. Urgensi dan tujuan pengaturan;
2. Sasaran yang ingin diwujudkan;
3. Pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur; dan

terhadap hukum, kebebasan dan kontrol sosial. Tentunya untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan yang demokratis juga harus adanya kebebasan dan kontrol dari masyarakat. Lebih jelas Lihat Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Op.Cit*, hlm 7.

⁷ A. Ahsin Thohari Imam Syaukani, *Dasar-Dasar Politik Hukum* (Jakarta: Rajawali Perss, 2004). hlm. 9.

⁸ Maria Farida Indarti Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007). hlm. xviii.

⁹ Soeprapto.

4. Jangkauan serta arah pengaturan.

Maria Farida, dalam bukunya berjudul *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar dan Pembentukannya*, menyatakan ada beberapa bentuk mengenai daya laku dan daya ikat suatu peraturan perundang-undangan. *Pertama*, suatu peraturan perundang-undangan langsung memiliki daya laku dan daya ikat setelah diundangkan. *Kedua*, daya ikat suatu peraturan perundang-undangan terjadi beberapa waktu setelah terjadi daya laku. *Ketiga*, daya laku dan daya ikat suatu peraturan perundang-undangan bisa berlaku surut dari tanggal pengundangan.

Dengan adanya pengundangan bagi suatu Peraturan perundang-undangan, yaitu dengan penempatannya di dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, maka peraturan perundang-undangan tersebut dianggap mempunyai daya laku serta daya ikat bagi setiap orang. Sehubungan dengan itu daya ikat ada 3 macam:

1. Berlaku pada tanggal diundangkan
Apabila di dalam suatu peraturan dinyatakan berlaku pada tanggal diundangkan, maka dalam hal ini peraturan tersebut mempunyai daya ikat pada tanggal yang sama dengan tanggal pengundangannya.
2. Berlaku beberapa waktu setelah diundangkan. Apabila di dalam suatu peraturan dinyatakan berlaku beberapa waktu setelah diundangkan, maka hal ini peraturan tersebut mempunyai waktu daya laku pada tanggal yang telah ditentukan tersebut.
3. Berlaku pada tanggal diundangkan dan berlaku surut sampai tanggal yang tertentu

Apabila suatu peraturan ditentukan demikian, maka hal ini berarti bahwa peraturan tersebut mempunyai daya laku sejak tanggal diundangkan, akan tetapi dalam hal-hal tertentu ia mempunyai daya ikat yang berlaku surut sampai tanggal yang

ditetapkan tadi. Apabila suatu peraturan tersebut dinyatakan berlaku surut, maka ketentuan saat/waktu berlaku surutnya peraturan tersebut harus dinyatakan secara tepat/pasti.¹⁰

Selain itu ada pertentangan antara *Regeling* dan *Besichkking* seperti dibawah ini :

1. Hukum sebagai produk keputusan

Hukum pada pokoknya adalah produk pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan Negara yang mengikat subjek hukum dengan hak-hak dan kewajiban hukum berupa larangan (*prohibere*), atau keharusan (*obligatere*), ataupun kebolehan (*permittere*). Hukum Negara merupakan hukum yang ditetapkan dengan keputusan kekuasaan Negara sebagai hasil tindakan pengaturan, penetapan, atau pengadilan. Karena itu dapat dikatakan Negara sebagai organisasi kekuasaan umum dapat membuat tiga macam keputusan yang mengikat secara hukum bagi subjek-subjek hukum yang terkait dengan keputusan-keputusan.¹¹

Subjek hukum yang terkena adalah subjek-subjek tertentu saja. Kadang-kadang subjek hukum yang terkena itu adalah subjek hukum pada umumnya, karena sifat perumusan subjek hukum itu masih bersifat umum dan abstrak. Keputusan-keputusan yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*) tersebut biasanya bersifat mengatur (*regeling*), sedangkan yang bersifat individual dan konkret dapat merupakan keputusan yang bersifat atau berisi penetapan administrative (*besichkking*) atau pun keputusan yang berupa "*vonnis*" hakim yang lazimnya disebut dengan istilah putusan.¹²

¹⁰ Oyo Sunaryo Mukhlas, *Ilmu Perundang Undangan* (Bandung: Pustaka Setia, 2012). hlm. 76.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006). hlm. 9.

¹² Asshiddiqie.

Ketiga bentuk pengambilan keputusan tersebut dapat dibedakan dengan istilah:

- a. Pengaturan menghasilkan peraturan (*regels*)
- b. Penetapan menghasilkan ketetapan atau keputusan (*beshickking*)
- c. Penghakiman atau pengadilan menghasilkan putusan (*vonis*), telah menjadi konvensi bahwa keputusan judisial hakim atas perkara yang diadili disebut putusan.¹³

2. Hukum sebagai produk pengaturan (regeling) "Statute" dan "Enactment"

Semua "statute" dapat disebut sebagai "enactment", tetapi kata "enactment" itu dapat juga dipakai untuk menyebut "a particular provision in a statute". Dengan demikian, "enactment" itu dapat diterjemahkan sebagai ketentuan undang-undang, sedangkan "statute" adalah undang-undang. "Statute" dapat diklasifikasikan dalam lima kelompok, yaitu:

- a. *General statute* yang berlaku bagi segenap warga
- b. *Local statute* yang berlaku terbatas bagi daerah tertentu
- c. *Personal statute* yang berlaku untuk individu tertentu
- d. *Public law* yaitu mengatur norma hukum publik
- e. *Privat law* yaitu mengatur norma hukum privat.¹⁴

Disamping kelompok tersebut, ada pula kelompok lain yang penting, yaitu peraturan yang bersifat internal (*interne regeling*) sebagai berikut:

- a. Peraturan perundang-undangan yang bersifat umum
- b. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan subjek yang diaturnya

- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan wilayah berlakunya
- d. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan daya ikat materinya.¹⁵

Pemindahan Ibu Kota Kabupaten Serang dari wilayah Kota Serang ke wilayah Kecamatan Ciruas, Kabupaten Serang dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Serang.

Pembangunan di Kabupaten Serang sedang tumbuh dan berkembang cepat, baik fisik maupun nonfisik, termasuk aktivitas perekonomian, sosial, budaya, maupun perkembangan jumlah penduduk. Dengan berpindahnya Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang ke wilayah Kecamatan Ciruas, memungkinkan pembangunan dan pertumbuhan pelayanan jasa, perdagangan, sosial budaya, pendidikan, maupun kegiatan lainnya di seluruh wilayah yang diimbangi dengan penataan ruang wilayah kabupaten, khususnya bagi penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Serang.

Oleh sebab itu Terbitlah Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2012 Tentang Pemindahan Ibu Kota Kabupaten Serang Dari Wilayah Kota Serang Ke Wilayah Kecamatan Ciruas, Kabupaten Serang, Provinsi Banten. Penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Serang dipindahkan secara bertahap sesuai dengan ketersediaan sarana dan prasarana di Ibu Kota Kabupaten Serang.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2012 tersebut tidak menyebutkan desa mana di Kecamatan Ciruas yang akan dijadikan Pusat

¹³ Asshiddiqie. hlm. 11.

¹⁴ Asshiddiqie. hlm. 17.

¹⁵ Asshiddiqie. hlm. 18.

Pemerintahan Kabupaten Serang, sehingga diperlukan penentuan zonasi untuk desa yang akan dijadikan Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang.

Berdasarkan SK Bupati tersebut dapat dilihat bahwa pada Tahun 2011 tepatnya satu tahun sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2012 terbit, Bupati Serang mengeluarkan dua Surat Keputusan (SK) yaitu Surat Keputusan Nomor: 18/SK.PL/DTRBP/2011 tentang Penetapan Lokasi Seluas ± 155.000 m² untuk Kawasan Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang yang terletak di Desa Kaserangan Kecamatan Ciruas Kabupaten Serang dan Surat Keputusan Nomor: 19/SK.PL/DTRBP/2011 tentang Penetapan Lokasi Seluas ± 445.000 m² untuk Kawasan Penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang yang terletak di Desa Cisait Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang. Dengan batas waktu penyelesaian pembebasan lahannya selama 2 (dua) Tahun.

Seharusnya SK Bupati mengenai penetapan lokasi desa untuk pembangunan Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang dikeluarkan menunggu Peraturan Pemerintahnya, dan pada saat Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2012 telah dikeluarkan yang secara tegas hanya menyebutkan 1 kecamatan untuk Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang yaitu Kecamatan Ciruas, tidak ada istilah Kawasan penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang maka secara mutatis mutandis mengacu kepada hirarki peraturan perundang-undangan yang ada pada Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka SK Bupati Serang tersebut batal demi hukum karena bertentangan dengan PP Nomor 32 Tahun 2012.

Namun ternyata SK Bupati Serang tersebut tidak dicabut tetapi pada tahun 2013 dengan alasan bahwa perolehan lahan atas penetapan lokasi belum

memenuhi 75% maka kedua SK Bupati tersebut dilakukan perpanjangan sehingga Bupati Serang Mengeluarkan Surat Keputusan Nomor: 593/Kep.719-Huk.BPTPM/2013 tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Untuk Pembangunan Kawasan Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang Seluas ± 155.000 m² yang terletak di Desa Kaserangan Kecamatan Ciruas Kabupaten Serang dan Surat Keputusan Nomor: 593/Kep.720-Huk.BPTPM/2013 tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Untuk Pembangunan Kawasan Penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang Seluas ± 445.000 m² yang terletak di Desa Cisait Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang.

Namun pada tahun 2016 untuk guna mendukung perekonomian dan meningkatkan aksesibilitas dengan daerah kawasan ekonomi khusus Tanjung Lesung dan pengembangan daerah Provinsi Banten bagian selatan dalam rangka membuka kawasan dalam meningkatkan perekonomian wilayah. Gubernur Banten mengeluarkan Surat Keputusan Nomor: 598/Kep.387-Huk/2016 tanggal 29 Juni 2016 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Serang - Panimbang.

Luas tanah yang dibutuhkan untuk Pembangunan Jalan Tol Serang-Panimbang adalah Seluas ± 785 Ha dengan panjang ruas ± 84 Km. Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Serang - Panimbang sebagai berikut:

1. Desa Cisait, Desa Silebu dan Desa Sukajadi Kecamatan Kragilan, Desa Panyabrangan, Desa Dahu, Desa Bantar Panjang, Desa Cilayang Guha, Desa Mongpok, Desa Sukamaju, Desa Sukarame, dan Desa Cikeusal Kecamatan Cikeusal, Desa Bojong Catang, Desa Bojong Pandan, dan Desa Kemuning Kecamatan Tunjung Teja Kabupaten Serang.
2. Desa Kumpay, Desa Bendungan, dan Desa Gunungsari Kecamatan

- Banjarsari, Desa Cipadang, Desa Margamulya, dan Desa Gumuruh Kecamatan Cileles, Desa Pasirgantung, Desa Muaradua, Desa Muncangkopong, Desa Cikulur, dan Desa Cigoong Selatan Kecamatan Cikulur, Desa Tambakbaya, Desa Bojong Leles, Desa Kaduagung Tengah, Desa Pasar Keong, Desa Panancangan, Desa Mekar Agung, Desa Cisangu, dan Desa Bojongcae Kecamatan Cibadak Kabupaten Lebak.
3. Desa Panimbangjaya, Desa Mekarjaya, dan Desa Gombang Kecamatan Panimbang, Desa Sukaresmi dan Desa Pasirkadu Kecamatan Sukaresmi, Desa Patia, Desa Pasirgadung, dan Desa Simpangtiga Kecamatan Patia, Desa Kadumalati dan Desa Pasirdurung Kecamatan Sindangresmi, Desa Bungurcopong, Desa Pasirsedang, Desa Kadupandak, dan Desa Cililitan Kecamatan Picung, Desa Cijakan Kecamatan Bojong Kabupaten Pandeglang.
 4. Kelurahan Pangampelan dan Kelurahan Pabuaran Kecamatan Walantaka Kota Serang.

Berdasarkan fakta SK Gubernur tersebut, Desa Cisait Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang terkena Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Serang - Panimbang. Sehingga itu melatarbelakangi pada tahun 2017 Bupati Serang mengeluarkan Surat Keputusan Bupati terkait penetapan lokasi untuk Pembangunan Kawasan Penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang dengan Surat Keputusan Nomor : 593/Kep.001.PL-DPMPTSP/2017 tentang Pemberian Penetapan Lokasi Untuk Pembangunan Kawasan Penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang Seluas \pm 246.034 m² yang terletak di Desa Cisait Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang. Keberadaan dari SK ini tidak jelas apakah mencabut SK Bupati terdahulu yang menentukan

luas tanah untuk Kawasan penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang seluas \pm 445.000 m² atau meneruskan dari SK Bupati yang terdahulu. Kalau SK ini mencabut SK yang terdahulu seharusnya dibunyikan dalam SK Bupati ini. Dan seharusnya dalam SK Bupati disebutkan alasan pengurangan luas dari \pm 445.000 m² menjadi \pm 246.034 m². Dalam SK Bupati Nomor: 593/Kep.001.PL-DPMPTSP/2017 dinyatakan bahwa batas waktu penyelesaian pembebasan lahannya dilakukan selama 2 tahun.

Namun pada tahun 2019 Bupati Serang kembali mengeluarkan Surat Keputusan Nomor: 593/Kep.001.PL-DPMPTSP/2019 tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Untuk Pembangunan Kawasan Penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang Seluas \pm 246.034 m² yang terletak di Desa Cisait Kecamatan Kragilan Kabupaten Serang dikarenakan pembebasan lahan di Desa Cisait Kecamatan Kragilan untuk Kawasan Penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang belum selesai.

Dua desa yang disebutkan dalam Surat Keputusan Bupati Serang merupakan desa yang berlainan kecamatan, Desa Kaserangan berada dalam wilayah Kecamatan Ciruas dan Desa Cisait berada dalam wilayah Kecamatan Kragilan. Sementara jika kita lihat dalam Pasal 1 pada Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2012 tentang Pemindahan Ibu Kota Kabupaten Serang Dari Wilayah Kota Serang Ke Wilayah Kecamatan Ciruas menetapkan bahwa, Dengan Peraturan Pemerintah ini, Ibu Kota Kabupaten Serang dipindahkan dari wilayah Kota Serang ke wilayah Kecamatan Ciruas, Kabupaten Serang, Provinsi Banten. Artinya Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2012 telah menentukan, menyebutkan dan menetapkan satu kecamatan sebagai ibu kota Kabupaten Serang yaitu berada dalam wilayah Kecamatan Ciruas. Dan Pasal 1 PP

Nomor 32 Tahun 2012 tersebut tidak dapat dilakukan penafsiran hukum dengan mencoba mengelabui hukum dengan menggunakan kalimat "Kawasan Penunjang". Karena dalam PP No 32 Tahun 2012 tidak memberikan peluang untuk itu. Dan jika kita menggunakan logika hukum tidak realistis Kawasan penunjang lebih luas dari Kawasan inti atau pusatnya.

Selain itu kedudukan Keputusan Kepala Daerah sebagai salah satu Jenis Peraturan Perundang-undangan tingkat Daerah baru dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan jika mengacu kepada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu keberadaan Keputusan Kepala Daerah dapat diakui sebagai peraturan perundang-undangan dan memiliki daya laku serta mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih Tinggi. Hal ini nampak jelas dan lugas tertuang dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan selain yang dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain itu keberadaan Keputusan Kepala Daerah dalam khasanah Peraturan Perundang-undangan sebenarnya tidak dapat dimasukkan dalam kategori norma hukum yang sifatnya mengatur dan berlaku mengikat umum. Keputusan Kepala Daerah lebih tepat jika dimasukkan dalam kategori Ketetapan Tata Usaha Negara atau sering disebut sebagai *beschikking*. Sifat dari substansi norma ketetapan tata usaha ini tidak lain adalah konkrit, individual dan final. Lain daripada itu di dalam kerangka norma hukum dikenal

pula sifat pemberlakuan norma hukum yaitu :

1. *Einmalig*, yakni norma hukum yang berlaku sekali saja dan sifatnya hanya menetapkan, sehingga dengan adanya penetapan itu norma hukum tersebut selesai. Inilah yang disebut Keputusan/ Ketetapan Administrasi Negara; dan
2. *Dauerhaftig*, yakni norma hukum yang berlaku terus menerus dalam jangka waktu yang tidak terbatas, sampai dicabut atau diganti yang baru. Inilah yang disebut sebagai Peraturan Perundang-undangan.¹⁶

Berpijak dari pemahaman tersebut di atas, maka Keputusan Kepala Daerah seharusnya dimasukkan sebagai sebuah norma hukum yang *Einmalig* dan substansinya bersifat konkrit, individual dan final.

Sehingga berdasarkan paparan tersebut kedudukan hukum dari Surat Keputusan Bupati yang menentukan Desa Cisait Kecamatan Kragilan sebagai Kawasan Penunjang sangat tidak memiliki dasar karena dalam PP No 32 Tahun 2012 tidak ada amanah untuk membuat Kawasan Penunjang Ibukota Kabupaten Serang atau Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang. Maka SK Bupati tersebut tidak dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan dan tidak memiliki daya laku dan daya ikat untuk dilaksanakan.

Pembebasan lahan Desa Cisait Kecamatan Kragilan dengan mengacu kepada 4 (empat) SK Bupati Serang ini tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum karena bukan merupakan peraturan perundang-undangan berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 karena tidak didelegasikan oleh PP Nomor 32 Tahun 2011 dan juga bukan merupakan kewenangan Bupati untuk membuat sebuah produk hukum yang bertentangan dengan PP Nomor 32

¹⁶ Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. hlm. 29-30.

Tahun 2011. Keempat SK Bupati Serang tersebut adalah sebagai berikut :

1. Surat Keputusan Bupati Serang Nomor: 19/SK.PL/DTRBP/2011 tentang Penetapan Lokasi Seluas ± 445.000 m² untuk Kawasan Penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang yang terletak di Desa CisaitKecamatan Kragilan Kabupaten Serang;
2. Surat Keputusan Bupati Serang Nomor: 593/Kep.720-Huk.BPTPM/2013 tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Untuk Pembangunan Kawasan Penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang Seluas ± 445.000 m² yang terletak di Desa CisaitKecamatan Kragilan Kabupaten Serang;
3. Surat Keputusan Bupati Serang Nomor: 593/Kep.001.PL-DPMPTSP/2017 tentang Pemberian Penetapan Lokasi Untuk Pembangunan Kawasan Penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang Seluas ± 246.034 m² yang terletak di Desa CisaitKecamatan Kragilan Kabupaten Serang.
4. Surat Keputusan Bupati Serang Nomor: 593/Kep.001.PL-DPMPTSP/2019 tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Untuk Pembangunan Kawasan Penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang Seluas ± 246.034 m² yang terletak di Desa CisaitKecamatan Kragilan Kabupaten Serang.

Sehingga pembebasan lahan Desa CisaitKecamatan Kragilan dapat berpotensi sebagai penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan yang dapat merugikan keuangan negara. Hal tersebut dapat diminimalisir dengan cara dilakukan penataan wilayah Desa CisaitKecamatan Kragilan menjadi masuk ke dalam Kecamatan Ciruas dengan cara melakukan penyesuaian

kecamatan dengan melakukan perubahan batas wilayah kecamatan.

Penutup

Kedudukan hukum Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang yang berada pada dua kecamatan berdasarkan SK Bupati Serang bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2012 tentang Pemindahan Ibukota Kabupaten Serang dari Wilayah Kota Serang ke Wilayah Kecamatan Ciruas Kabupaten Serang. Sehingga 4 SK Bupati Serang yang sudah dikeluarkan yaitu Surat Keputusan Nomor: 19/SK.PL/DTRBP/2011, Surat Keputusan Nomor: 593/Kep.720-Huk.BPTPM/2013, Surat Keputusan Nomor: 593/Kep.001.PL-DPMPTSP/2017 dan Surat Keputusan Nomor: 593/Kep.001.PL-DPMPTSP/2019 tidak memiliki daya laku dan daya ikat untuk dilaksanakan dan bukan merupakan peraturan perundang-undangan sebagaimana Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dikarenakan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2012 tidak memberikan kewenangan untuk membentuk Kawasan Penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang.

Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang yang saat ini ada di dua kecamatan yaitu Desa Kaserangan Kecamatan Ciruas dengan Desa Cisait Kecamatan Kragilan dapat dijadikan hanya 1 (satu) kecamatan dengan cara Penataan Wilayah Desa dan Kecamatan Ibukota Kabupaten Serang berdasarkan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan melalui penyesuaian kecamatan mengubah batas wilayah Kecamatan Ciruas dengan dua pilihan yaitu :

1. Desa Cisait Kecamatan Kragilan masuk menjadi desa ke 16 di

Kecamatan Ciruas sehingga batas wilayah Kecamatan Ciruas menjadi berubah; atau

2. Desa Cisait tetap berada di Kecamatan Kragilan tetapi hanya daerah yang dijadikan Kawasan Penunjang Pusat Pemerintahan Kabupaten Serang yang ditarik masuk dalam Kecamatan Ciruas.

Daftar Pustaka

- Ashshofa, Burhan. *Metode Penelitian Hukum*, n.d.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: Rajawali Perss, 2004.
- Marzuki. *Metodologi Riset*. Yogyakarta: PT. Hanindita Offset, 1983.
- Mukhlis, Oyo Sunaryo. *Ilmu Perundang Undangan*. Bandung: Pustaka Setia, 2012.
- Pratama, Mochamad Ramdhan. "Kebijakan Kriminalisasi Terhadap Perbuatan Trading In Influence dalam Tindak Pidana Korupsi." *Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2020): 20. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.51825/nhk.v3i1.8275>.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1986.
- Soeprapto, Maria Farida Indarti. *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Amandemen III (n.d.).