



Analisis Hukum Pembatalan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota dengan Keputusan Gubernur

The Legal Analysis to the Cancellation of Regional Head Regulation the Regency/City with the Governor's Decision

Usman Sulaeman¹, Muhammad Jufri Dewa², Muhammad Sabaruddin Sinapoy³

1. Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sulawesi Tenggara, Indonesia. E-mail: mhans.sulaeman@yahoo.co.id;
2. Universitas Halu Oleo, Indonesia. E-mail: muh.jufriidewa@yahoo.com;
3. Universitas Halu Oleo, Indonesia. E-mail: sabaruddinsinapoy@yahoo.com.

ARTICLE INFO

Keywords:
Cancellation;
Regional Head
Regulation;
Governor's Decision

ABSTRACT

Regional head regulation as part of the national legal system, must be harmonious and synchronous with the provision of higher laws, and national policy. Related to this, the governor's as representative of central government in the region is gave the authority to supervise the implementation of regional government the regency/city, including conducting a review of regional head regulation (executive review) which can lead to the cancellation of regional head regulation with the governor's decision. The results showed that: 1) Cancellation of regional head regulation the regency/city with a valid governor's decision, but it contains deficiency when it is reviewed from material requirements, namely contrary to the provisions of Law Number 12 of 2011 about Formation of Law Legislation as already amended by Number 15 of 2019. 2) Regional head regulation which is canceled by the governor's is not immediately canceled, there is a mechanism that must be implemented, namely revocation. This is because Law Number 23 of 2014 and Ministry of Home Affairs Regulation Number 120 of 2018 adhere the principle of *contrarius actus* and do not regulate the legal legality of enactment regional head regulation if the regency/city government does not revoke the canceled regional head regulation. Therefore, as long as there is no revocation, the regulation referred still exists but cannot be implemented.

INFO ARTIKEL

Kata kunci:
Pembatalan;
Peraturan Kepala
Daerah;
Keputusan Gubernur

ABSTRAK

Peraturan kepala daerah sebagai bagian dari sistem hukum nasional, harus harmonis dan sinkron dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan juga kebijakan nasional. Terkait hal tersebut, Gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah diberikan wewenang pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah kabupaten/kota, termasuk di dalamnya melakukan kajian terhadap peraturan kepala daerah (executive review) yang dapat berujung pada pembatalan peraturan kepala daerah dengan keputusan gubernur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Pembatalan peraturan kepala daerah kabupaten/kota dengan keputusan gubernur sah, akan tetapi mengandung kekurangan apabila ditinjau dari

syarat materiil, yakni bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. 2) Peraturan kepala daerah yang dibatalkan oleh gubernur tidak langsung batal, ada mekanisme yang harus dilakukan, yakni pencabutan. Hal ini karena Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 menganut asas contrarius actus dan tidak diaturnya mengenai legalitas hukum keberlakuan peraturan kepala daerah jika pemerintah kabupaten/kota tidak mencabut peraturan kepala daerah yang dibatalkan. Oleh karena itu selama belum ada pencabutan, maka peraturan dimaksud tetap ada tetapi tidak dapat dilaksanakan.

1. Pendahuluan

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.¹

Melalui otonomi pemerintah daerah dapat memperhatikan kearifan lokal masyarakatnya. Kearifan lokal merupakan sendi utama dari suatu bangunan sosial kemasyarakatan yang dibangun dari nilai-nilai maupun struktur sosial yang memiliki fungsi sebagai pegangan, tumpuan, pedoman, pengontrol dan norma-norma untuk berperilaku dalam berbagai dimensi kehidupan baik saat berhubungan dengan sesama maupun dengan alam.²

Peraturan daerah pada hakikatnya adalah bagian yang tidak terpisah dari kesatuan hukum nasional,³ demikian halnya juga dengan peraturan kepala daerah. Peraturan Kepala Daerah dalam miniatur pemerintahan di tingkat daerah, merupakan Peraturan Pemerintahnya Kabupaten/Kota, ia adalah turunan dari peraturan daerah. Maka, sebenarnya peraturan kepala daerah merupakan sendi dalam tatanan regulasi daerah.

Perlindungan konstitusional terhadap rakyat, dalam suatu negara hukum tentu pula wajib memperhatikan korelasi atau sinkronisasi dari berbagai produk peraturan perundang-

¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

² Muh. Sabaruddin Sinapoy, "Kearifan Lokal Masyarakat Adat Suku Moronene dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup," *Halu Oleo Law Review* 2, no. 2 (2018): 513-542.

³ Didik Sukirno, "Membela Desa dengan Desentralisasi dan Melawan Desa dengan Demokrasi," *Jurnal Yustika* 12, no. 2 (2011): 60.

undangan yang berlaku.⁴ Peraturan kepala daerah sebagai bagian dari sistem hukum nasional, harus harmonis dan sinkron dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan juga kebijakan nasional. Terkait hal tersebut, Gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah diberikan wewenang pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah kabupaten/kota, termasuk di dalamnya melakukan kajian terhadap peraturan kepala daerah (*executive review*) yang dapat berujung pada pembatalan peraturan kepala daerah tersebut.

Ketentuan mengenai pembatalan peraturan kepala daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian dijabarkan ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Nomor 120 Tahun 2018.

Pembatalan peraturan kepala daerah oleh gubernur ditetapkan melalui keputusan gubernur.⁵ Pembatalan peraturan kepala daerah sebagai produk hukum yang berbentuk peraturan (*regeling*) dengan keputusan gubernur sebagai produk hukum yang berbentuk keputusan (*beschikking*) masih diragukan keabsahannya, maka tentu hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai keberlakuan peraturan kepala daerah yang dibatalkan tersebut.

2. Metode

Dalam penelitian tentang Analisis Hukum Pembatalan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Oleh Gubernur ini digunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, peraturan daerah, peraturan gubernur serta doktrin. Menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi.⁶ Penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai gambaran dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.⁷

⁴ Nasrullah Muhammadong, "Implementasi Prinsip Negara Hukum dan Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah," *Halu Oleo Law Review* (2018): 167–179.

⁵ Pasal 143 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2009), 35.

⁷ Yulianto Achmad dan Mukti Fajar, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 48.

3. Pembatalan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Melalui Keputusan Gubernur

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah mengemban tugas pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah kabupaten/kota.⁸ Kebebasan dalam berotonomi tidak berarti tanpa pengawasan, tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan.⁹

Menurut Vesterden, pengawasan ditujukan sebagai sarana untuk mengawasi bahwa organ-organ yang lebih rendah menjalankan tugasnya dengan baik dan dalam batas tertentu sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah negara kesatuan, yang dibutuhkan untuk menjamin keberadaan negara kesatuan yang didesentralisasi (*gedecentraliseerde eenheidsstaat*). Di samping itu, pengawasan juga digunakan untuk memberikan perlindungan bagi warga negara. Peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan hukum biasanya berjalan paralel dengan pelanggaran hak dan kepentingan warga negara.¹⁰ Pengawasan tersebut meliputi juga kontrol atas hukum yang ditetapkan oleh pemerintah daerah, yang biasa disebut dengan mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Dalam melaksanakan tugas pembinaan dan pengawasan, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai wewenang membatalkan peraturan kepala daerah kabupaten/kota dengan keputusan gubernur.¹¹

Pembuatan dan penerbitan keputusan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau harus didasarkan pada wewenang pemerintahan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar kewenangan, pemerintah atau tata usaha negara tidak dapat membuat atau menerbitkan keputusan atau keputusan itu menjadi tidak sah.¹²

Dalam negara hukum, setiap aspek tindakan pemerintah, baik dalam lapangan pengaturan maupun dalam lapangan pelayanan publik, harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada asas legalitas. Artinya, pemerintah tidak dapat melakukan tindakan pemerintahan tanpa dasar kewenangan.¹³ Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan.¹⁴ Dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, produk hukum berupa peraturan perundang-undangan

⁸ Lihat Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹ Enny Nurbaningsih, *Problematisasi Pembentukan Peraturan Daerah (Aktualisasi Weweng Mengatur di Era Otonomi Luas)* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2019), 318.

¹⁰ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), 126.

¹¹ Lihat ketentuan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

¹² Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), 152.

¹³ Muh. Jufri Dewa, *Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Pelayanan Publik* (Kendari: Unhalu Press, 2011), 13.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 4 ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 128.

merupakan pedoman hukum yang menjadi instrumen pelaksanaan Indonesia sebagai negara hukum.¹⁵

Sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, pengertian penetapan disamakan dengan pengertian Keputusan. Artinya Keputusan Gubernur dalam hal pembatalan peraturan kepala daerah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara. Penegasan demikian dapat dilihat dari kualifikasi Keputusan Gubernur disesuaikan dengan pengertian Keputusan Administrasi Negara sebagaimana yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sifat Keputusan itu *konkret* artinya objek yang dibatalkan adalah Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota dalam Keputusan Gubernur, *individual* artinya subjek hukum yang dimaksudkan adalah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, *final* artinya Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota yang dibatalkan oleh Gubernur tidak lagi dapat dilaksanakan, meskipun dilakukan upaya keberatan tidak serta merta menggugurkan Keputusan Gubernur yang telah membatalkan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota tersebut.

Pembuatan keputusan tata usaha negara harus memerhatikan beberapa persyaratan agar keputusan tersebut menjadi sah menurut hukum (*rechts geldic*) dan memiliki kekuatan hukum (*rechtskracht*) untuk dilaksanakan.¹⁶ Hakikat dan kepastian hukum dalam menentukan adanya inisiatif suatu pemerintah adalah memastikan dalam tindakan tersebut adanya suatu prinsip legalitas hukum. Tentunya pelaksanaan tersebut terdapat suatu akibat yang secara makna mengarah pada suatu kepastian hukum.¹⁷

Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa prinsip legalitas dalam tindakan/keputusan pemerintahan meliputi i) wewenang, ii) prosedur, dan iii) substansi. Wewenang dan prosedur merupakan landasan bagi legalitas formal yang melahirkan asas *praesumptio iustae causa/vermoden van rechtmatig*/keabsahan tindakan pemerintah. Sedangkan substansi akan melahirkan legalitas materiil. Tidak terpenuhinya tiga komponen legalitas tersebut mengakibatkan cacat yuridis suatu tindakan/keputusan pemerintahan.¹⁸

Syarat-syarat yang harus diperhatikan dalam pembuatan keputusan ini mencakup syarat materiil dan syarat formal.¹⁹ Syarat-syarat materiil terdiri atas: (a) organ pemerintahan yang membuat keputusan harus berwenang; (b) karena keputusan suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*), maka keputusan tidak boleh mengandung kekurangan-kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*), seperti penipuan

¹⁵ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, 1 ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 40.

¹⁶ Syofyan Hadi dan Tomi Michael, "Prinsip Keabsahan (Rechtmatigheid) Dalam Penetapan Keputusan Tata Usaha Negara," *Jurnal Cita Hukum* 5, no. 2 (2017): 383–400.

¹⁷ Oheo K Haris, "Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan yang Baik) dalam Pemberian Izin oleh Pemerintah Daerah di Bidang Pertambangan," *Yuridika* 20, no. 1 (2015): 58–83.

¹⁸ Hadi dan Michael, "Prinsip Keabsahan (Rechtmatigheid) Dalam Penetapan Keputusan Tata Usaha Negara," 383–400.

¹⁹ Syarat-syarat ini disarikan dari Kuntjoro Purbopranoto sebagaimana dikutip HR., *Hukum Administrasi Negara*, 162.

(*bedrog*), paksaan (*dwang*) atau suap (*omkoping*), kesesatan (*dwaling*); (c) keputusan harus berdasarkan suatu keadaan (situasi) tertentu; (d) keputusan harus dapat dilaksanakan dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, serta isi dan tujuan keputusan itu harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya.

Sedangkan syarat-syarat formal terdiri atas: (a) syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubung dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi; (b) keputusan harus diberi bentuk yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan itu; (c) syarat-syarat berhubung dengan pelaksanaan keputusan itu harus dipenuhi; (d) jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya keputusan itu harus diperhatikan.

Apabila syarat materiil dan syarat formal ini telah terpenuhi, maka keputusan itu sah menurut hukum (*Rechtsgeldig*), artinya dapat diterima sebagai suatu bagian dari tertib hukum atau sejalan dengan ketentuan hukum yang ada, baik secara prosedural/formal maupun materiil. Sebaliknya, bila satu atau beberapa persyaratan itu tidak terpenuhi, maka keputusan itu mengandung kekurangan dan menjadi tidak sah.²⁰

Philipus M. Hadjon dalam Sukardi²¹ menjelaskan:

Keputusan yang tidak sah dapat berakibat "*nietigheid van rechtswege*" (batal karena hukum), "*nietig*" (batal) atau "*vernietigbaar*" (dapat dibatalkan).

"*Nietig*" berarti bahwa bagi hukum perbuatan yang dilakukan dianggap tidak ada. Konsekuensinya, bagi hukum akibat perbuatan itu dianggap tidak pernah ada.

"*Vernietigbaar*" berarti bagi hukum perbuatan yang dilakukan dan akibatnya dianggap ada sampai waktu pembatalan oleh hakim atau badan pemerintah lain yang kompeten.

"*Nietigheid van rechtswege*" artinya bagi hukum akibat suatu perbuatan dianggap tidak ada tanpa perlu adanya suatu keputusan yang membatalkan perbuatan tersebut.

Lebih lanjut Philipus M. Hadjon menjelaskan "Tindakan pemerintahan dapat berakibat batal karena hukum, batal atau dapat dibatalkan tergantung pada *essentieel* tidaknya kekurangan yang terdapat di dalam keputusan itu".²²

Terkait dengan prinsip keabsahan, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menentukan:

- (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan:

²⁰ Ibid., 163.

²¹ Sukardi, *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2016), 121.

²² Ibid.

- a. peraturan perundang-undangan; dan
- b. AUPB.

(3) Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, keputusan tata usaha negara dikatakan absah apabila dilakukan oleh Badan/Pejabat yang berwenang. Badan/Pejabat yang berwenang merupakan badan/pejabat yang diberikan kekuasaan untuk bertindak, baik secara atribusi, maupun dilimpahkan secara delegasi atau mandat. Secara *a contrario*, apabila keputusan tata usaha negara ditetapkan oleh Badan/Pejabat yang tidak berwenang, maka keputusan tata usaha negara tersebut tidak absah bahkan apabila nyata-nyata tidak berwenang akan menyebabkan keputusan tata usaha negara tersebut batal demi hukum (*nietig van rechtwege*). Dalam menetapkan keputusan tata usaha negara, badan/pejabat diwajibkan berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB)/*algemene beginselen van behoorlijke bestuur*.²³

Semakna dengan ketentuan tersebut di atas, Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah menentukan parameter keabsahan penetapan keputusan tata usaha negara. Pasal tersebut menentukan alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka terdapat 2 (dua) parameter yang dapat dijadikan ukuran atas keabsahan penetapan Keputusan Tata Usaha Negara, yakni 1) Keputusan Tata Usaha Negara tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan 2) Keputusan Tata Usaha Negara tidak bertentangan dengan AUPB. Parameter pertama melahirkan legalitas formal berupa kewenangan dan prosedur, sedangkan parameter kedua melahirkan legalitas materiil berupa substansi.²⁴

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya pada putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa peraturan kepala daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Oleh karena itu pertimbangan mahkamah terkait dengan instrumen hukum pembatalan peraturan daerah dengan keputusan gubernur seharusnya sama, bahwa pembatalan peraturan kepala daerah melalui keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (4) Undang-Undang

²³ Hadi dan Michael, "Prinsip Keabsahan (Rechtmatigheid) Dalam Penetapan Keputusan Tata Usaha Negara," 389-390.

²⁴ Ibid.

Nomor 23 Tahun 2014, tidak sesuai dengan teori hierarki perundang-undangan dan rezim peraturan perundang-undangan yang dianut Indonesia.

Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengenal keputusan gubernur sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian kedudukan keputusan gubernur bukanlah bagian dari rezim peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat dijadikan produk hukum untuk membatalkan Peraturan Kepala Daerah. Dengan kata lain terjadi kekeliruan dimana Peraturan Kepala Daerah sebagai produk hukum yang berbentuk peraturan (*regeling*) dapat dibatalkan dengan keputusan gubernur sebagai produk hukum yang berbentuk keputusan (*beschikking*).

Dalam hukum administrasi negara dikenal asas *praesumptio iustae causa*. Dengan dasar asas tersebut, menurut Philipus M Hadjon²⁵ maka setiap keputusan tata usaha negara dianggap sah sampai ada keputusan sebaliknya. Karenanya tidak ada keputusan tata usaha negara yang dianggap batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), kecuali apabila keputusan tata usaha negara tersebut ditetapkan dengan nyata-nyata tanpa wewenang. Selain hal tersebut, maka semua keputusan tata usaha negara bersifat “dapat dibatalkan” (*vernietigbaar*).²⁶

Berdasarkan amar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015, ditetapkan bahwa gubernur berwenang membatalkan peraturan kepala daerah, karena dibentuk hanya oleh kepala daerah sebagai satuan *bestuur* dalam rangka mengimplementasikan Peraturan Daerah dan urusan pemerintahan wajib sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sehingga dalam kerangka negara kesatuan pemerintah pusat sebagai satuan *bestuur* yang lebih tinggi memiliki kewenangan untuk membatalkan peraturan kepala daerah.

Keputusan gubernur mengenai pembatalan peraturan kepala daerah mengandung kekurangan apabila ditinjau dari syarat materiil karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Akan tetapi kekurangan tersebut tidak menjadikan keputusan tersebut batal demi hukum karena ditetapkan berdasarkan kewenangan. Berdasarkan asas *praesumptio iustae causa*, maka keputusan gubernur mengenai pembatalan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota dianggap sah sampai ada keputusan sebaliknya.

4. Legalitas Hukum Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota yang Dibatalkan dengan Keputusan Gubernur

Peraturan kepala daerah yang baik hendaknya mencerminkan aspek filosofis yang berkaitan dengan prinsip bahwa peraturan-peraturan yang dibentuk akan menjamin

²⁵ Philipus M. Hadjon dalam Ibid., 399.

²⁶ Ibid.

keadilan, sosiologis berkaitan dengan harapan bahwa peraturan yang dibentuk merupakan keinginan masyarakat daerah, dan yuridis berkaitan dengan harapan bahwa peraturan yang dibentuk memenuhi dan menjamin kepastian hukum.²⁷

Merujuk pada Pasal 251 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 151 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018, bahwa peraturan kepala daerah yang dibatalkan tidak langsung batal. Ada mekanisme yang harus dilakukan, yakni pencabutan (dalam hal yang dibatalkan keseluruhan materi muatan peraturan bupati/wali kota) atau perubahan (dalam hal yang dibatalkan sebagian materi muatan peraturan bupati/wali kota).

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 251 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 151 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018, konsep pembatalan peraturan kepala daerah sesungguhnya menganut asas *contrarius actus*. Di dalam lapangan hukum administrasi negara, *contrarius actus* adalah asas yang menyatakan badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya.²⁸

Asas *contrarius actus* ini berlaku tidak hanya untuk keputusan administrasi negara, namun juga asas peraturan perundang-undangan. Menurut asas ini, yang berhak mencabut suatu peraturan adalah pembentuknya itu sendiri dan tidak dapat dilakukan oleh peraturan atau lembaga yang lebih rendah.²⁹

Mekanisme pencabutan ini merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam lampirannya perihal pencabutan menentukan bahwa:

Peraturan perundang-undangan pada dasarnya hanya dapat dicabut melalui peraturan perundang-undangan yang setingkat. Pencabutan melalui peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dilakukan jika peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian dari materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yang dicabut itu.³⁰

Pencabutan peraturan kepala daerah kabupaten/kota hanya dapat dilakukan oleh peraturan setingkat (Peraturan bupati/wali kota) atau peraturan yang lebih tinggi. Maka pasca pembatalan, kepala daerah harus segera menyiapkan peraturan kepala daerah tentang pencabutan peraturan yang sudah dibatalkan. Selama belum ada pencabutan, maka aturan dimaksud tetap ada tetapi tidak bisa dilaksanakan.

Dianutnya asas *contrarius actus* dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 justru menimbulkan

²⁷ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1991), 14.

²⁸ Lutfil Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Malang: Setara Press, 2018), 13.

²⁹ Ibid., 13-14.

³⁰ Lihat Butir 223 dan 224 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

ketidakpastian hukum mengenai legalitas keberlakuan peraturan kepala daerah yang dibatalkan dengan keputusan. Dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut tidak diatur mengenai legalitas hukum keberlakuan peraturan kepala daerah jika pemerintah kabupaten/kota tidak mengubah atau mencabut peraturan kepala daerah yang dibatalkan.

Berbeda dengan pengaturan *judicial review* pada Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, diatur mengenai legalitas hukum keberlakuan peraturan perundang-undangan jika pejabat yang bersangkutan tidak mencabut peraturan yang dibatalkan, ketentuan tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) sebagai berikut:

Dalam hal 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan Mahkamah Agung tersebut dikirim kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut, ternyata pejabat yang bersangkutan tidak melaksanakan kewajibannya, demi hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Sistem hukum Indonesia tidak mengenal adanya putusan terhadap peraturan perundangan yang bersifat batal demi hukum (*null and void* atau *van rechtswege nietig*). Konsep yang berlaku adalah sifat dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Adapun asas yang mendasarinya adalah asas praduga keabsahan dimana di dalam kepustakaan dikenal dengan asas *praesumptio iustae causa* yang maknanya adalah bahwa setiap tindakan pemerintah adalah sah sepanjang belum dibuktikan sebaliknya. Dengan penggunaan asas *praesumptio iustae causa*, maka akibat hukum yang terjadi adalah *ex nunc* atau sejak adanya pembatalan.³¹

Dapat dibatalkan berarti bagi hukum perbuatan yang dilakukan dan akibat hukumnya dianggap ada sampai waktu pembatalan oleh hakim atau badan Pemerintahan lain yang kompeten. Ketika Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota sudah dibatalkan oleh Gubernur, Keputusan Gubernur itu tidak langsung mencabut Peraturan Kepala Daerah tersebut. Dengan kata lain Peraturan Kepala Daerah tersebut tetap ada. Soehino menyatakan bahwa berlakunya Undang-Undang (termasuk semua jenis peraturan) adalah:

- a. Untuk jangka waktu tertentu,
- b. Sampai jangka waktu tertentu meskipun tidak dinyatakan,
- c. Sampai peraturan itu dinyatakan tidak berlaku,
- d. Sampai peraturan itu dicabut.³²

Oleh karena itu diperlukan suatu mekanisme untuk melakukan pencabutan terhadap Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota yang telah dibatalkan itu. Menurut Pasal 151 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018, Dalam hal yang dibatalkan keseluruhan materi muatan peraturan bupati/walikota, paling lama 7 (tujuh) hari setelah

³¹ Sukardi, *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah*, 145.

³² Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan* (Jakarta: Liberty, 1981), 106.

keputusan gubernur tentang pembatalan diterima, bupati/walikota harus menghentikan pelaksanaan peraturan bupati/wali kota yang dibatalkan dan selanjutnya mencabut peraturan bupati/wali kota dimaksud. Dalam hal yang dibatalkan sebagian materi muatan peraturan bupati/wali kota, paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan gubernur tentang pembatalan diterima, bupati/wali kota harus menghentikan pelaksanaan peraturan bupati/wali kota yang dibatalkan dan selanjutnya bupati/wali kota mengubah peraturan bupati/wali kota dimaksud. Ketentuan tersebut menunjukkan bagaimana mekanisme pencabutan atau perubahan Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota yang telah dibatalkan oleh Gubernur.

5. Kesimpulan

Berdasarkan pada uraian pembahasan yang telah dikemukakan di atas, penulis dapat simpulkan bahwa pembatalan peraturan kepala daerah kabupaten/kota dengan keputusan gubernur sah, akan tetapi mengandung kekurangan apabila ditinjau dari syarat materiil, yakni bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Sehingga keputusan gubernur tersebut dapat diajukan pembatalan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Selain itu, peraturan kepala daerah yang dibatalkan oleh gubernur tidak langsung batal. Ada mekanisme yang harus dilakukan, yakni pencabutan (dalam hal yang dibatalkan keseluruhan materi muatan peraturan bupati/wali kota) atau perubahan (dalam hal yang dibatalkan sebagian materi muatan peraturan bupati/wali kota). Hal ini karena Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 menganut asas *contrarius actus* dan tidak diaturnya mengenai legalitas hukum keberlakuan peraturan kepala daerah jika pemerintah kabupaten/kota tidak mengubah atau mencabut peraturan kepala daerah yang dibatalkan. Oleh karena Selama belum ada pencabutan atau perubahan, maka peraturan dimaksud tetap ada tetapi tidak dapat dilaksanakan.

Daftar Pustaka

- Achmad, Yulianto, dan Mukti Fajar. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Ansori, Lutfil. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Malang: Setara Press, 2018.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. 4 ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Dewa, Muh. Jufri. *Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Pelayanan Publik*. Kendari: Unhalu Press, 2011.
- Hadi, Syofyan, dan Tomi Michael. "Prinsip Keabsahan (Rechtmatigheid) Dalam Penetapan Keputusan Tata Usaha Negara." *Jurnal Cita Hukum* 5, no. 2 (2017).
- Haris, Oheo K. "Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan yang Baik) dalam Pemberian Izin oleh Pemerintah Daerah di Bidang Pertambangan." *Yuridika* 20, no. 1 (2015).

- HR., Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- Manan, Bagir. *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1991.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media, 2009.
- Muhammadong, Nasrullah. "Implementasi Prinsip Negara Hukum dan Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah." *Halu Oleo Law Review* (2018).
- Nurbaningsih, Enny. *Problematisa Pembentukan Peraturan Daerah (Aktualisasi Weweng Mengatur di Era Otonomi Luas)*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2019.
- Redi, Ahmad. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. 1 ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Ridwan. *Hukum Administrasi di Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Sinapoy, Muh. Sabaruddin. "Kearifan Lokal Masyarakat Adat Suku Moronene dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup." *Halu Oleo Law Review* 2, no. 2 (2018).
- Soehino. *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan*. Jakarta: Liberty, 1981.
- Sukardi. *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2016.
- Sukirno, Didik. "Membela Desa dengan Desentralisasi dan Melawan Desa dengan Demokrasi." *Jurnal Yustika* 12, no. 2 (2011).