

Pembatalan Peraturan Daerah dan Akibat Hukumnya Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Victor Juzuf Sedubun^{1*}, Marthinus Johanes Sapteno², Jemmy Jeffry Pietersz³, Sostones Yacobis Sisinaru⁴

^{1,2,3,4} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia

*E-mail: v.j.sedubun@gmail.com

Abstract

Based annulment nomenclature that used in Article 251 paragraph (1) and paragraph (2) may be canceled under vernietigbaar category. Vernietigbaar or ex nunc, means that the annulment is effective at that immediate time. The legal consequences of cancellation pursuant to Article 251 paragraph (1) and paragraph (2) are considered to exist until there is a revocation by the Local Government. This is in accordance with the principle and the principle praesumptio iustae causa and contrarius actus. the changes to the legislation in the field of local government is very important. Additions are required in relation to the establishment of the Local Regulation, as mandated in Article 18B paragraph (1) NRI Constitution of 1945, and Act No. 23 of 2014. The Act No. 23 of 2014 does not specify clearly the procedures for the supervision and control parameters of the Local Regulation.

Keywords: *The legal consequences; Local Regulatory*

A. PENDAHULUAN

Pemerintah pusat (nasional) dapat melimpahkan tugas (melimpahkan wewenang) kepada kota-kota, kabupaten-kabupaten, atau satuan-satuan pemerintahan lokal. Namun, pelimpahan wewenang ini hanya diatur oleh undang-undang yang dibuat parlemen pusat, bukan diatur di dalam konstitusi, di mana pelimpahan wewenang tersebut dapat ditarik sewaktu-waktu. Fungsi utama pelimpahan wewenang yang didistribusikan oleh pemerintah pusat atau pemerintah tingkat atas kepada pejabat-pejabat atau alat-alatnya yang terdapat di daerah, adalah bertujuan untuk membantu penyelenggaraan jalannya pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat atau pemerintah tingkat atasan, yang tidak diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah.

Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah sebagai sub sistem pemerintahan negara berdasarkan hak otonomi, atau yang dikenal dengan desentralisasi. Namun, kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat dan dengan demikian, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan ke luar berada pada pemerintah pusat. Hal ini berarti bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi memiliki kewenangan untuk mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (disingkat UUDNRI Tahun 1945) Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa: “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Pelimpahan wewenang dalam desentralisasi ketatanegaraan berakibat pada beralihnya kewenangan Pemerintah secara tetap. Pemerintahan kehilangan kewenangan yang telah dilimpahkannya dan beralih kepada pihak yang menerima pelimpahan kewenangan tersebut. Dalam perspektif ketatanegaraan, desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah juga cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk turut serta berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan negara.

Makna Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam daerah-daerah provinsi dan selanjutnya daerah provinsi dibagi lagi atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya masing-masing menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi yang diberikan adalah otonomi yang seluas-luasnya, kecuali terhadap urusan yang tidak diserahkan tetap menjadi urusan Pemerintah Pusat (selanjutnya dalam penulisan ini disingkat Pemerintah).

Salah satu wujud penggunaan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah adalah kewenangan untuk membentuk produk hukum daerah. Kewenangan Daerah untuk membentuk produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lainnya didasarkan pada ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUDNRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”

Terkait kewenangan ini, maka pembentukan Peraturan Daerah dalam prinsip negara kesatuan mengenal adanya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, meliputi juga pengawasan terhadap Peraturan Daerah. Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Melalui pengawasan diharapkan dapat tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Mc Farland menyatakan bahwa: “*Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinates to correspond closely as possible to chosen plans, orders, objectives or policies*”¹. Pendapat Mc Farland ini jika dikaitkan dengan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam prinsip negara kesatuan, maka dapat dikemukakan bahwa pengawasan itu harus berpedoman pada: 1) alasan penyerahan wewenang penyelenggaraan di daerah; 2) dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan di daerah; 3) tujuan pemberian wewenang pemerintahan; 4) kebijaksanaan yang telah ditentukan sebelumnya.

¹ Mc. Farland, D. E. (2012). *Management Principles and Practice*. New York: Mac Milan. p. 299.

Dari uraian Pada latar belakang tersebut, maka yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah : “Lembaga manakah yang berwenang membatalkan Peraturan Daerah”

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini bersifat normatif, yakni suatu penelitian yang terutama mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif maupun asas-asas hukum. Hal ini disebabkan karena ilmu hukum memiliki karakter yang khusus (merupakan suatu *sui generis discipline*).² Penelitian ini oleh Terry Hutchinson³, termasuk dalam katagori *doctrinal* dan *research reform-oriented research*. *Doctrinal research is research which provides a system exposition of the rules governing a particular category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulty and, perhaps, predicts future developments*. Sedangkan *reform-oriented research* dijelaskan sebagai *research which intensively evaluates the adequacy of exiting rules and which reconnebds changes to any rules found wanting*. Data yang diperoleh dengan cara penelitian kepustakaan adalah data sekunder. Disamping itu, juga dilakukan penelitian lapangan guna memperoleh data primer secara langsung dari subyek penelitian.

Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*), Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum⁴. Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum untuk menemukan ide yang melahirkan konsep-konsep hukum, pengertian hukum maupun asas hukum yang diperlukan untuk menyelesaikan penelitian.

C. PEMBAHASAN

1. Pembatalan Peraturan Daerah di Provinsi Maluku dan Langkah Hukum Pemerintah Daerah

Presiden pada tahun 2016 mngumumkan pembatalan terhadap 3.143 Peraturan Daerah yang bermasalah karena Presiden menilai bahwa 3.143 Peraturan Daerah yang dibatalkan menghambat investasi di Indonesia, dari 3.143 Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri terdapat 88 (delapanpuluh delapan) Peraturan Daerah pada kabupaten/kota di Provinsi Maluku dengan rincian Kabupaten Kepulauan Aru sebanyak 6 (enam) Peraturan Daerah, Kabupaten Buru sebanyak 18 (delapanbelas) Peraturan Daerah, Kota Ambon sebanyak 9 (sembilan) Peraturan Daerah, Kota Tual sebanyak 5 (lima) Peraturan Daerah, Kabupaten Buru Selatan sebanyak 10 (sepuluh) Peraturan Daerah, Kabupaten Maluku Tengah sebanyak 4 (empat) Peraturan Daerah, Kabupaten Maluku Tenggara sebanyak 9 (sembilan), Kabupaten Maluku Barat Daya sebanyak 1 (satu) Peraturan Daerah, Kabupaten Maluku Tenggara Barat sebanyak 9 (sembilan) Peraturan Daerah, Kabupaten Seram Bagian Barat sebanyak 5 (lima) Peraturan Daerah, Kabupaten Seram Bagian Timur sebanyak 12 (duabelas) Peraturan Daerah. Peraturan Daerah Provinsi Maluku yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri

² Hadjon, P. M. (1997). *Pengkajian Ilmu Hukum*, Makalah Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum – Lembaga Penelitian Universitas Airlangga bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, h. 1.

³ Hutchinson, T. (2002). *Researching and Writing in Law*. Lawbook Co, p. 9.

⁴ Marzuki, P.M. (2007). *Penelitian Hukum* (Cetakan ke-3). Jakarta: Kencana, h. 93.

adalah sebanyak 8 (delapan) Peraturan Daerah. Kedelapan Peraturan Daerah Provinsi Maluku yang dibatalkan dilakukan dalam tahun 2016.

Ketentuan Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 memberikan langkah hukum yang dapat ditempuh oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota maupun Pemerintah Daerah Provinsi terhadap keputusan pembatalan yang dikeluarkan oleh Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat dan Menteri Dalam Negeri. Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa:

- (1) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda atau peraturan gubernur diterima.
- (2) Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan bupati/wali kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota atau peraturan bupati/wali kota

Peraturan Daerah kabupaten/Kota sebanyak 88 (delapanpuluh delapan) yang dibatalkan berdasarkan Keputusan Gubernur Maluku selaku Wakil Pemerintah Pusat di Maluku, tidak terdapat kabupaten/kota yang menempuh langkah hukum. Semua kabupaten/kota menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah dan mengambil tindak lanjut berupa pembatalan Peraturan Daerah.

Pasal 251 sebagaimana diatur dalam ayat (7) tidak saja memberikan kemungkinan menempuh langkah hukum kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah, tetapi kemudian itu juga diberikan kepada Pemerintah Provinsi yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi oleh Menteri Dalam Negeri. Terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan 8 (delapan) Peraturan Daerah Provinsi Maluku, Pemerintah Provinsi Maluku tidak menempuh langkah hukum yang diatur dalam Pasal 251 ayat (7) UU Nomor 23 Tahun 2014. Demikian juga dengan tindak lanjut yang dilakukan terhadap pembatalan Peraturan Daerah dengan melakukan pembatalan Peraturan Daerah *a quo*.

2. Akibat Hukum Pembatalan Peraturan Daerah dan Langkah hukum Pemerintah Daerah

a. Akibat Hukum Pembatalan Peraturan Daerah

Pengawasan Peraturan Daerah UU Nomor 23 Tahun 2014 mengenal adanya dua bentuk pengawasan, yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif dalam dilakukan terhadap Rancangan Peraturan Daerah, yang dilakukan dalam bentuk klarifikasi dan evaluasi hasil klarifikasi; dan pengawasan represif dilakukan terhadap Peraturan Daerah dalam bentuk evaluasi.

Pembatalan Peraturan Daerah membawa akibat hukum karena pembatalan

dilakukan setelah Peraturan Daerah ditetapkan, sah berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat. Menurut E. Utrecht,⁵ sah berarti diterima sebagai sesuatu yang berlaku pasti, kekuatan hukum (*rechtskracht*) berarti dapat memengaruhi pergaulan hukum.

Berhubungan dengan waktu berlakunya pembatalan Peraturan Daerah, Philipus M. Hadjon⁶ mengemukakan sebagai berikut:

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

‘*Nietig*’ berarti 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 akibat hukumnya dianggap ada sampai waktu pembatalan oleh hakim atau badan pemerintahan lain yang kompeten.

‘*van rechtswege nietig*’ artinya akibat dari suatu perbuatan bagi hukum, dianggap tidak ada, sehingga tidak perlu adanya keputusan untuk membatalkan perbuatan tersebut.”

Pengaturan berbeda terdapat dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan:

(1) Peraturan Daerah Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan *dibatalkan* oleh Menteri. (cetak miring oleh penulis).

(2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan *dibatalkan* oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. (cetak miring oleh penulis).

Nomenklatur pembatalan Peraturan Daerah yang digunakan dalam ketentuan di atas adalah dibatalkan. Merujuk pada pendapat Philipus M. Hadjon di atas, dapat dikatakan bahwa dibatalkan dikategorikan sebagai ‘*Vernietigbaar*’ (dapat dibatalkan). ‘*Vernietigbaar*’ (dapat dibatalkan) atau bersifat ‘*ex nunc*’ secara harafiah “*ex nunc*” artinya sejak saat sekarang.

Berhubungan dengan keputusan dibatalkannya Peraturan Daerah Provinsi Maluku dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku oleh Menteri Dalam Negeri dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah, jika dikaitkan dengan pendapat Hart dan Stelinga yang dikutip oleh E. Utrecht⁷ yang menyatakan: “*een beschikking mag nimmer als van rechtwege nietig worden opgevat, noch in de gevallen, waarin een zodanig beschikking bij de administratieve rechter of administratief beroep kan worden aangeast, noch in de gevaleen, waarin deze mogelijkheden ontbreken.*”

Ketetapan yang dikeluarkan oleh Pemerintah tidak seyogyanya dianggap batal karena hukum, baik dalam hal ketetapan dimaksud dapat digugat di pengadilan administrasi dan dalam banding maupun dalam hal kemungkinan dilakukan gugatan

⁵ Utrecht, E. (1983). *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru bekerja sama dengan Sinar Harapan. h. 12.

⁶ Hadjon, P. M. (1985). *Pengertian-Pengertian Dasar Tindak Pemerintahan (Bestuurshandelingen)*, Surabaya: Percetakan Djumali. h. 25.

⁷ Utrecht, *Op.Cit.* h. 83.

dan permohonan banding tidak digunakan. Pernyataan demikian adalah benar, karena kalau ada keputusan pemerintah dianggap batal karena hukum, berarti tindakan Pemerintah tidak didasari wewenang yang sah, karena ada cacat wewenang. Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah dibentuk berdasarkan wewenang atribusi yang diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar konstitusional. Pembentukan Peraturan Daerah harus pula didasarkan pada pentahapan yang diatur berdasarkan ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011, UU Nomor 23 Tahun 2014.

Prosedur pembentukan yang diatur demikian, menurut Sukardi,⁸ cacat wewenang akan sulit terjadi, sedangkan yang sering terjadi adalah cacat materi. Hal ini terkait dengan kurang cermatnya atau tidak tahunya Pemerintah Daerah dalam memahami wewenangnya, karena norma yang ada dalam undang-undang juga tidak jelas atau multitafsir.

Philipus M. Hadjon⁹ mengemukakan pendapat bahwa: “tindakan pemerintahan dapat berakibat batal-karena-hukum, batal atau dapat dibatalkan tergantung pada esensial-tidaknya kekurangan yang terdapat di dalam keputusan itu”. Pendapat ini sejalan dengan kesimpulan (konklusi) yang diberikan oleh van der Wel¹⁰ yang menyatakan:

“Suatu ketetapan yang menetapkan sesuatu yang sungguh-sungguh tidak mungkin dilaksanakan dapat dianggap batal sama sekali. Mengenai ketetapan-ketetapan lain, kita harus melihat apakah kekurangan-kekurangan yang bersangkutan adalah kekurangan ‘essentieel’ atau kekurangan bukan ‘essentieel’. Kekurangan bukan ‘essentieel’ tidak dapat mempengaruhi berlakunya ketetapan. Mengenai kekurangan ‘essentieel’ harus dilihat beratnya kekurangan.”

Keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur Maluku sebagai Wakil Pemerintah di Provinsi Maluku untuk membatalkan Peraturan Daerah Provinsi Maluku dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 dengan menggunakan nomenklatur dibatalkan, mengandung akibat hukum bahwa pembatalan Peraturan Daerah *a quo* dimulai sejak saat sekarang, tetapi kekuatan hukumnya harus tetap dianggap *ada sampai saat pembatalannya* Peraturan Daerah *a quo* oleh Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan hasil penelitian, pembatalan 8 (delapan) Peraturan Daerah Provinsi Maluku oleh Menteri Dalam Negeri dengan mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) dan pembatalan 88 (delapanpuluh delapan) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku oleh Gubernur Maluku sebagai wakil Pemerintah Pusat dengan mengeluarkan Keputusan Gubernur. Peraturan Daerah merupakan produk hukum yang berkarakteristik *regeling* sedangkan keputusan Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Gubernur berkarakteristik *beschikking*.

Karakteristik peraturan dan keputusan yang berbeda dan tidak dapat saling membatalkan dapat dijelaskan sebagai berikut. Dalam teori perundang-undangan,

⁸ Sukardi, (2009). *Pembatalan Peraturan Daerah dan Akibat Hukumnya*, Disertasi. Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga. h. 188

⁹ Hadjon, P. M. (2005), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Cetakan ke-9). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. h. 185.

¹⁰ E. Utrecht, *Loc.cit*,

suatu produk hukum yang berbentuk peraturan (*regeling*) tidak dapat dibatalkan dengan mengeluarkan suatu keputusan yang merupakan bentuk (*beschikking*). Hal ini disebabkan karena karakteristik dari kedua produk hukum tersebut berbeda. Peraturan (*regeling*) memiliki karakter umum, abstrak dan terus-menerus. Umum berarti bahwa ditujukan untuk masyarakat pada umumnya, bukan pribadi tertentu atau kalangan internal suatu lembaga. Isi peraturan perundang-undangan harus abstrak bukan mengatur peristiwa konkrit atau yang bersifat kasuistik. Dan sifat lainnya dari peraturan perundang-undangan adalah harus terus-menerus (*dauerhaftig*). Bahkan dapat ditambahkan bahwa peraturan perundang-undangan harus berkarakter futuristik, artinya harus dapat menjangkau sesuatu yang jauh ke depan, bukan sekedar berlaku sekali (*einmalig*).

Karakter peraturan (*regeling*) yang demikian, berbeda dengan karakter keputusan (*beschikking*), yaitu konkret, individual dan final. Penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan:

“Bersifat konkret, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan, umpamanya keputusan mengenai rumah si A, Izin usaha bagi si B, pemberhentian si A sebagai pegawai negeri. baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Umpamanya, keputusan tentang pembuatan atau pelebaran jalan dengan lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang terkena keputusan tersebut.

Bersifat individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Umpamanya, keputusan tentang pembuatan atau pelebaran jalan dengan lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang terkena keputusan tersebut.

Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Umpamanya, keputusan pengangkatan seorang pegawai negeri memerlukan persetujuan dari Badan Administrasi Kepegawaian Negara.”

Karakteristik yang berbeda antara peraturan (*regeling*) dan keputusan (*beschikking*) sebagaimana dikemukakan di atas, maka Keputusan Gubernur yang dikeluarkan oleh Gubernur Maluku sebagai wakil Pemerintah, untuk membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah tidak tepat. Peraturan (*regeling*) harus dibatalkan dengan peraturan (*regeling*). Sedangkan keputusan dibatalkan dengan keputusan. Selain itu, baik peraturan (*regeling*) maupun keputusan (*beschikking*) juga dapat diajukan untuk diuji pada lembaga peradilan.

b. Upaya Administratif sebagai Langkah Hukum Pemerintah Daerah terhadap Keputusan Pembatalan Peraturan Daerah

Pelaksanaan pembatalan Peraturan Daerah oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur tidak menutup kemungkinan adanya tindakan sewenang-wenang. Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Peraturan Daerah, maka Pemerintah Daerah Provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Peraturan

Daerah Provinsi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Presiden dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah kepada Menteri Dalam Negeri, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8).

Pengaturan Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) selanjutnya dijabarkan dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (disingkat Perpres Nomor 87 Tahun 2014) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (disingkat Permendagri Nomor 80 Tahun 2015).

Langkah hukum yang dapat ditempuh oleh Pemerintahan Daerah Provinsi terhadap pembatalan Peraturan Daerah Provinsi oleh Menteri Dalam Negeri selanjutnya diatur dalam Perpres Nomor 87 Tahun 2014 dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015. Dalam Pasal 138 Perpres Nomor 87 Tahun 2014 diatur bahwa:

- (1) Dalam hal Pemerintah Daerah Provinsi keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 137, Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
- (2) Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung menyatakan Peraturan Perundang-undangan yang membatalkan Peraturan Daerah tersebut menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 mengatur tentang keberatan Pemerintahan Daerah Provinsi terhadap pembatalan Peraturan Daerah Provinsi oleh Menteri Dalam Negeri dalam ketentuan Pasal 136, Pasal 137, Pasal 138, Pasal 139 yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 136:

“Dalam hal gubernur dan/atau DPRD provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 dan Pasal 135 dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan perda provinsi atau peraturan gubernur diterima.

Pasal 137

“Mekanisme keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 dilakukan dengan tata cara:

- a. gubernur dan/atau DPRD provinsi mengajukan keberatan atas Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur kepada Presiden disertai dengan alasan keberatan;
- b. alasan keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan kajian sesuai tolok ukur peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Pasal 138

- (1) Dalam hal alasan keberatan tidak dikabulkan seluruhnya, Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara menyatakan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur tetap berlaku.
- (2) Dalam hal alasan keberatan dikabulkan seluruhnya, Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara membatalkan seluruh materi muatan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang pembatalan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- (3) Dalam hal alasan keberatan dikabulkan sebagian, maka sebagian materi muatan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang pembatalan Perda Provinsi dan/atau Peraturan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang tidak dikabulkan tetap berlaku.

Pasal 139

- (1) Keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 137 yang dikabulkan atau tidak dikabulkan oleh Presiden ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
- (2) Keputusan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final.

Terdapat perbedaan pengaturan antara Perpres Nomor 87 Tahun 2014 dengan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015. Perpres Nomor 87 Tahun 2014 mengatur dalam Pasal 138 bahwa dalam hal Pemerintah Daerah Provinsi keberatan terhadap pembatalan Peraturan Daerah Provinsi, Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung menyatakan peraturan perundang-undangan yang membatalkan Peraturan Daerah tersebut menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Sedangkan pengaturan terhadap penyampaian keberatan oleh Pemerintahan Daerah Provinsi terkait pembatalan Peraturan Daerah Provinsi terdapat dalam Pasal 138 dan Pasal 139, ditegaskan bahwa dalam hal gubernur dan/atau DPRD provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda provinsi dan gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan perda provinsi atau peraturan gubernur diterima.

Sama halnya dengan upaya hukum Pemerintahan Daerah Provinsi dalam pembatalan Peraturan Daerah Provinsi oleh Menteri Dalam Negeri, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota juga disiapkan upaya hukum terhadap pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah di daerah.

Pengaturan penyampaian keberatan oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota terhadap pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam Perpres Nomor 87 Tahun 2014 diatur dalam Pasal 146 yang dinyatakan:

- (1) Dalam hal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota keberatan terhadap keputusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 145, Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
- (2) Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung menyatakan Peraturan

Perundang-undangan yang membatalkan Peraturan Daerah tersebut menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Sedangkan Permendagri mengatur penyampaian keberatan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota terhadap pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam ketentuan Pasal 152, Pasal 153, Pasal 154 dan Pasal 155 yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 152

- (1) Dalam hal bupati/walikota dan/atau DPRD kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan perda kabupaten/kota dan bupati/walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 150 dan Pasal 151 dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/walikota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan perda kabupaten/kota atau peraturan bupati/walikota diterima.
- (2) Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah menjawab keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterima.

Pasal 153

“Mekanisme keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 152 dilakukan dengan tata cara:

- a. bupati/walikota dan/atau DPRD kabupaten/kota mengajukan keberatan keputusan gubernur tentang pembatalan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah disertai dengan alasan keberatan;
- b. Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah membentuk Tim Pembatalan Atas Keberatan yang diajukan oleh bupati/walikota dan/atau DPRD kabupaten/kota; dan
- c. alasan keberatan sebagaimana dimaksud pada huruf a dilakukan kajian sesuai tolok ukur peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Pasal 154

- (1) Dalam hal alasan keberatan tidak dikabulkan seluruhnya, Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah menyatakan Keputusan gubernur tentang Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota tetap berlaku.
- (2) Dalam hal alasan keberatan dikabulkan seluruhnya, Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah membatalkan seluruh materi muatan Keputusan gubernur tentang Pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- (3) Dalam hal alasan keberatan dikabulkan sebagian, maka sebagian materi muatan Keputusan gubernur tentang pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan

Peraturan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang tidak dikabulkan tetap berlaku.

Pasal 155

- (1) Keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 154 yang dikabulkan atau tidak dikabulkan oleh Menteri Dalam Negeri ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri.
- (2) Keputusan Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final.

Keputusan pembatalan Peraturan Daerah yang diambil oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku Wakil Pemeritnah di daerah, dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah bersifat final. Apabila pihak Pemerintahan Daerah baik Pemerintahan Daerah Provinsi maupun Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota masih memberlakukan Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Menteri atau oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, maka Pemerintahan Daerah akan dikenakan sanksi sesuai peraturan perundang-undangan.

Sedangkan menurut Permendagri Nomor 80 Tahun 2015, ditentukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Apabila Peraturan Daerah Provinsi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, maka dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri dengan suatu keputusan (Pasal 132 ayat (4));
- b. Apabila Pemerintah Daerah Provinsi tidak menerima pembatalan Peraturan Daerah, maka Gubernur dan/atau DPRD dapat mengajukan keberatan kepada Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi diterima (Pasal 136);
- c. Apabila Peraturan Daerah Kabupaten/Kota bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, maka dibatalkan oleh Gubernur dengan suatu keputusan (Pasal 145 ayat (4));
- d. Apabila Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak memiliki kemampuan untuk membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 148);
- e. Apabila Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tidak menerima pembatalan peraturan daerah tersebut, maka Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diterima (Pasal 152 ayat (1)).

Keberatan merupakan bagian dari upaya administratif. Upaya adminisitiriatif dalam sengketa TUN, bermula dengan sikap tidak puas orang, badan hukum badan pemerintahan lainnya terhadap tindakan badan/pejabat administrasi negara. Meskipun prosedur upaya administratif tidak selalu harus berpaut dengan acara berperkarra pada

pengadilan dalam lingkungan peradilan TUN.¹¹ Terhadap upaya keberatan, sesuai pendapat Philipus M. Hadjon, dalam hal penyelesaiannya dilakukan oleh instansi yang sama, yaitu, Badan/Pejabat TUN yang mengeluarkan KTUN, maka prosedur yang ditempuh disebut 'keberatan'. Dalam hal penyelesaiannya dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lainnya, maka prosedur itu disebut 'banding administratif'.¹²

Upaya hukum yang dapat diambil adalah banding administrasi, karena penyelesaiannya dilakukan oleh instansi atasan, dalam hal ini Presiden dan Menteri. Presiden adalah atasan Menteri Dalam Negeri yang membatalkan Peraturan Daerah Provinsi, dan Menteri Dalam Negeri, dalam hubungan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah instansi atasan dari Gubernur yang membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Perbedaan paling menonjol adalah terkait upaya keberatan yang dapat dilakukan daerah setelah Peraturan Daerah dibatalkan. Dalam hal ini, Perpres Nomor 87 Tahun 2014 menyatakan bahwa terhadap pembatalan Peraturan Daerah, Pemerintahan Daerah dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung. Apabila keberatan dikabulkan, pembatalan tidak memiliki kekuatan mengikat. Sedangkan UU Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 menyatakan, apabila tidak menerima pembatalan Peraturan Daerah provinsi, Gubernur dan/atau DPRD dapat mengajukan keberatan kepada Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara. Jika tidak menerima pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dapat mengajukan pembatalan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah.

Terdapat adanya dua aturan yang memiliki substansi yang bertentangan, berakibat bahwa daerah akan menghadapi masalah dualisme prosedur penyampaian keberatan atas pembatalan Peraturan Daerah. Dualisme ini akan berpengaruh pula pada upaya yang ditempuh Pemerintah Daerah apabila Pemerintah Daerah hendak memilih upaya mengajukan keberatan terhadap pembatalan Pemerintahan Daerah. Karena keduanya merupakan produk hukum yang masih berlaku, harusnya daerah dapat mengajukan keberatan dengan memilih kedua jalur yang tersedia. Akan sangat sulit apabila hasilnya kedua lembaga penilai keberatan tersebut bertentangan satu sama lain.

Dalam konteks itu, harus diakui, logika pengajuan keberatan yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 sebagai pelaksana UU Nomor 12 Tahun 2011 menjadi lebih tepat. Karena pembatalan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan eksekutif, maka penilaian yang dilakukan terhadap keberatan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah harusnya dilakukan oleh lembaga lain. Ketika memilih Mahkamah Agung, Perpres Nomor 87 Tahun 2014 berupaya menjaga makna penting mekanisme *checks and balances* dalam menilai Peraturan Daerah. Sementara itu, pilihan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 akan menimbulkan masalah ketidakpastian hukum yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang menyatakan bahwa penggunaan Keputusan Gubernur yang memiliki karakter sebagai *beschikking* untuk membatalkan Peraturan Daerah yang berkarakter *regeling* adalah tidak tepat. Peraturan (*regeling*) harus dibatalkan dengan peraturan (*regeling*), bukan dengan keputusan (*beschikking*). Untuk itu, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi 137/PUU-

¹¹ M. Laica. Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum* (Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan Kedua). Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. 2006. h. 15.

¹² Hadjon, P. M. II, *Op.Cit*, h. 317.

XIII/2015, dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten dapat menempuh langkah hukum berupa mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (disingkat PTUN).

Langkah hukum ke PTUN dilakukan, karena langkah hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 251 ayat (8) untuk menyampaikan keberatan kepada Menteri Dalam Negeri terhadap Keputusan Gubernur yang membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota merupakan pasal yang dimohonkan oleh Pemohon untuk diuji oleh Mahkamah Konstitusi, dan telah dinyatakan dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi.

D. PENUTUP

Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Maluku dan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota di Maluku telah sesuai dengan kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014. Peraturan Daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dalam konsep negara hukum Pancasila merupakan sub ordinat dari Pemerintah, sehingga pengawasan yang dilakukan bersifat aktif.

UU Nomor 23 Tahun 2015 menggunakan nomenklatur dibatalkan, mengandung akibat hukum bahwa pembatalan Peraturan Daerah yang dibatalkan dimulai sejak saat sekarang, tetapi kekuatan hukumnya harus tetap dianggap *ada sampai saat pembatalan* Peraturan Daerah *a quo* oleh Pemerintahan Daerah. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Gubernur yang berkarakteristik *beschikking* untuk membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Gubernur yang berkarakteristik *regeling* adalah tidak tepat, sehingga terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Gubernur dapat ditempuh upaya administratif atau mengajukan gugatan ke PTUN.

Tidak terdapat langkah hukum yang diambil oleh Pemerintah Daerah Provinsi Maluku dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku terhadap Keputusan Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Maluku dan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Apabila Pemerintahan Daerah Provinsi Maluku dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku tidak menerima keputusan pembatalan keputusan pembatalan Peraturan Daerah dapat menempuh upaya administratif atau mengajukan gugatan ke PTUN.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- [1] Burkens, M. C. (1997). *Beginselen van de Democratische Rechtsstaat*. W.E.J. Tjeenk Willenk. Deventer.
- [2] Mc. Farland, D. E. (2012). *Management Principles and Practice*. New York: Mac Milan.
- [3] Hadjon, P. M. (2005). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. (Cetakan ke-9). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- [4] -----, (1985). *Pengertian-Pengertian Dasar Tindak Pemerintahan (Bestuurshandelingen)*. Surabaya: Percetakan Djumali.
- [5] Hutchinson, T. (2002). *Researching and Writing in Law*. Lawbook Co.
- [6] Marzuki, M. L. (2006). *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum* (Buku Kesatu, Edisi Revisi Cetakan Kedua). Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- [7] Marzuki, P. M. (2007). *Penelitian Hukum* (Cetakan ke-3). Jakarta: Kencana.
- [8] Utrecht, E. (1983). *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru bekerja sama dengan Sinar Harapan.

Jurnal dan Lain-Lain

- [9] Hadjon, Philipus M. (1997). *Pengkajian Ilmu Hukum*. Makalah Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum – Lembaga Penelitian Universitas Airlangga bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- [10] Sukardi, (2009), *Pembatalan Peraturan Daerah dan Akibat Hukumnya*, Disertasi. Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga.