

ASPEK YURIDIS FORMAL PEMBATALAN PERATURAN BUPATI/ WALIKOTA  
OLEH GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT

Oleh : Ahmad Medapri, S.H., M. Eng MIDS

Salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang dikenal di Negara kita dan merupakan Produk Pemerintah Daerah yaitu Peraturan Kepala Daerah atau biasa disebut Perkada. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam Pasal 8 membunyikan Peraturan yang ditetapkan oleh Gubernur/ Bupati/ Walikota sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan yang sah dan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Secara teknis, tahapan dan prosedur pembentukan Perkada diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pada level Provinsi, Perkada yang ditetapkan oleh Gubernur disebut dengan Peraturan Gubernur, sementara untuk Perkada yang ditetapkan oleh Bupati/ Walikota disebut dengan Peraturan Bupati /Walikota. Dari

ketentuan tersebut di atas, pada prinsipnya Perkada dibentuk untuk melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam rangka untuk melaksanakan kewenangan Kepala Daerah yaitu dalam penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Pada praktiknya, Perkada juga dibuat untuk mengisi kekosongan hukum terutama untuk pengaturan hal-hal yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan di atasnya sepanjang masih dalam lingkup kewenangan Pemerintah Daerah.

Berbeda dengan Peraturan Daerah yang dalam proses pembentukannya harus disepakati bersama oleh Gubernur dan DPRD, Perkada merupakan hak prerogatif Kepala Daerah sepenuhnya, dimana tidak memerlukan persetujuan Lembaga Legislatif. Namun dalam prosesnya tetap harus melalui tahapan-tahapan dan prosedur penyusunan Produk Hukum Daerah dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan sampai dengan penyebarluasan.

Dalam pelaksanaan pembentukan Perkada, ada aspek prosedur, substansi dan kewenangan yang harus terpenuhi. Dimana satu saja ada yang tidak sesuai maka Produk Hukum Daerah tersebut akan menjadi cacat dan dapat dibatalkan. Regulasi di negara kita masih mengakui proses pembatalan terhadap Perkada yang dilakukan oleh Lembaga Negara di atasnya. Peraturan Gubernur dapat dibatalkan oleh Menteri demikian juga Peraturan Bupati/ Walikota yang dapat dibatalkan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Artikel ini mengkaji berbagai aspek pembatalan Perkada khususnya Peraturan Bupati/ Walikota mulai dari kewenangan,

prosedur sampai dengan upaya hukum keberatan atas pembatalan Peraturan Bupati/ Walikota.

#### **A. KEWENANGAN**

Kewenangan pembatalan Peraturan Bupati/ Walikota diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dalam Pasal 251 ayat (2) disebutkan, Perda 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. Namun khusus untuk kewenangan Pembatalan Perda telah dihapus dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang diterbitkan pada 5 April 2017. Sehingga hanya tersisa kewenangan Pembatalan Peraturan Bupati/ Walikota yang dilaksanakan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat juga mengatur kewenangan terkait Pembatalan Peraturan Bupati/ Walikota. Pasal 1 ayat (1) menyebutkan, Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Kabupaten/ Kota dan tugas pembantuan oleh daerah Kabupaten/ Kota, Presiden dibantu oleh Gubernur sebagai Wakil pemerintah Pusat. Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (3) huruf a menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas, Gubernur sebagai Wakil Pemerintah

Pusat mempunyai wewenang membatalkan Peraturan Bupati/ Walikota. Tentunya, dalam pelaksanaan peran Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, hubungan antara Gubernur dengan Bupati/ Walikota bersifat bertingkat, dimana Gubernur dapat melakukan peran pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten/Kota.

Secara teknis, kewenangan pembatalan Perkada diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pasal 128 s.d. 140 Permendagri 120 Tahun 2018 mengatur prosedur pembatalan Peraturan Gubernur oleh Menteri Dalam Negeri sementara prosedur pembatalan Peraturan Bupati/ Walikota diatur dalam Pasal 141 s.d 156.

## **B. PROSEDUR PEMBATALAN PERATURAN BUPATI/ WALIKOTA**

Berdasarkan ketentuan Pasal 141 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Daerah, Bupati/Walikota wajib menyampaikan Peraturan Bupati/ Walikota kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat paling lama 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan. Untuk melaksanakan pengkajian atas Peraturan Bupati/ Walikota tersebut, Gubernur membentuk Tim Pengkajian Peraturan Bupati/ Walikota yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Keanggotaan tim pengkajian ini terdiri atas komponen lingkup Perangkat Daerah dan Instansi terkait sesuai dengan kebutuhan. Tim pengkajian ini mempunyai tugas melakukan kajian terhadap Peraturan Bupati/ Walikota yang hasilnya dituangkan dalam Berita Acara.

Dalam melakukan kajian, bisa jadi ada beberapa hal yang memerlukan pengetahuan teknis sehingga untuk mendukung pelaksanaan pengkajian oleh Tim, dalam prosesnya juga dapat melibatkan ahli/pakar dan/atau instansi terkait sesuai dengan kebutuhan. Ahli/pakar dan/atau instansi terkait tersebut mempunyai tugas:

- a. memberikan saran dan masukan paling lama 15 (lima belas) Hari sejak peraturan Bupati/ Walikota diterima;
- b. bertanggungjawab bersama tim pengkajian terhadap keberatan yang diajukan oleh Bupati/ Walikota; dan
- c. tugas lainnya yang diperlukan.

Tentunya, Gubernur tidak boleh gegabah dalam memutuskan pembatalan Peraturan Bupati/ Walikota sehingga keberadaan Ahli/pakar dan/atau instansi terkait tersebut menjadi penting untuk didengarkan pendapat/sarannya agar Keputusan yang dihasilkan secara formil dan materil memenuhi kaidah-kaidah pelaksanaan kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Produk Hukum Daerah sebagai wujud pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah harus memenuhi asas-asas Pemerintahan yang baik.

Dalam Pasal 145 ayat (1) Permendagri 80 Tahun 2015 disebutkan, Pembatalan Peraturan Bupati/ Walikota dilakukan berdasarkan:

- a. usulan dari setiap orang, kelompok orang, pemerintah daerah, badan hukum, dan/atau instansi lainnya; dan/atau
- b. temuan dari tim pembatalan peraturan Bupati/wali kota.

Usulan pembatalan tersebut, kemudian ditindaklanjuti oleh tim pengkajian dengan melakukan kajian sesuai dengan tolok ukur peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Dalam hal hasil kajian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan sesuai dengan hasil Fasilitasi atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, diterbitkan surat Sekretaris Gubernur atas nama Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota perihal pernyataan sesuai. Namun apabila hasil kajian dinyatakan tidak sesuai dengan hasil Fasilitasi atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, ditetapkan Keputusan Gubernur tentang Pembatalan Peraturan Bupati/Walikota.

Pasal 87 dan 88 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 mengatur tentang Pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan di Kabupaten/kota, yang menjadi kewenangan Gubernur. Pembinaan dilakukan dalam bentuk Fasilitasi terhadap rancangan Perda, Rancangan Perkada dan/atau Rancangan Peraturan DPRD. Fasilitasi ini bersifat wajib, dan menjadi salah satu syarat formal dalam penyusunan Perkada. Karenanya, salah satu yang dikaji oleh Tim Pengkajian yaitu apakah hasil fasilitasi telah dilaksanakan oleh Bupati/ Walikota saat menetapkan Peraturan Bupati/ Walikota. Dalam hal berdasarkan hasil kajian ditemukan adanya ketidaksesuaian antara hasil fasilitasi dengan Peraturan Bupati/ Walikota tersebut, maka telah terpenuhilah syarat pembatalan sebagaimana diatur dalam Pasal 143 ayat (4) huruf a.

Bagaimana apabila suatu Perkada tidak melalui proses fasilitasi? maka syarat formal pembentukan produk hukum daerah tidak terpenuhi sehingga keberadaan Peraturan Bupati/ Walikota jelas bertentangan

dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam hal ini yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Sehingga, tanpa menyentuh substansi atau isi dari Peraturan tersebut, telah memenuhi syarat pembatalan sebagaimana diatur dalam Pasal 143 ayat (4) huruf b, yaitu bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hierarki Peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 7 disebutkan, Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya dijelaskan bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki tersebut di atas. Untuk Peraturan perundang-undangan yang selain itu, termasuk Peraturan Gubernur/Bupati/ Walikota, diatur dalam Pasal 8, sehingga juga terikat dengan azas hukum *Lex superior derogat legi inferior*, dimana aturan yang lebih tinggi mengalahkan aturan yang lebih rendah. Dengan kata lain apabila

ditemukan suatu Peraturan perundang-undangan yang jelas menabrak aturan di atasnya, maka ini dapat dikesampingkan bahkan dibatalkan.

Selanjutnya yang dapat menyebabkan suatu Peraturan Bupati/ Walikota dapat dibatalkan yaitu melanggar kepentingan umum. Secara spesifik makna dari kepentingan umum dapat ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Pasal 1 angka 7 disebutkan, Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dapat dilihat bahwa kata kuncinya adalah untuk kemakmuran rakyat. Artinya apabila suatu Peraturan Bupati/ Walikota ternyata dalam penerapannya tidak memakmurkan rakyat, sebaliknya malah memberatkan atau menyengsarakan rakyat, maka telah terpenuhi syarat pembatalan sebagaimana diatur dalam Pasal 143 ayat (4) huruf b dimana suatu Peraturan Bupati/ Walikota tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.

Pasal 1 angka 24 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, menjelaskan pengertian “Bertentangan dengan kepentingan umum” adalah kebijakan yang menyebabkan terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik, terganggunya ketentraman dan ketertiban umum, terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan, dan gender. Tentunya

untuk memutuskan hal ini diperlukan kajian yang mendalam dengan melibatkan stakeholder terkait. Tim juga harus mengkaji Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi karena yang harus diutamakan yaitu kepentingan bangsa dan negara untuk kemakmuran rakyat.

Alasan selanjutnya untuk membatalkan suatu Peraturan Bupati/Walikota yaitu pelanggaran kesusilaan. Sejauh ini pelanggaran terhadap kesusilaan diatur dalam KUHP dan dikategorikan sebagai pidana kesusilaan. Rumusan pidana yang berkaitan dengan unsur melanggar kesusilaan diatur dalam Pasal 281, 282 dan 283 KUHP. Pasal 281 KUHP menyebutkan, diancam dengan pidana barangsiapa dengan sengaja secara terbuka melanggar kesusilaan dan barang siapa dengan sengaja di hadapan orang lain yang ada disitu bertentangan dengan hendaknya atau melanggar kesusilaan. Namun terhadap pengertian pelanggaran kesusilaan sejauh ini belum ada regulasi yang secara spesifik menjelaskannya.

Karenanya, menurut penulis untuk menyatakan suatu Peraturan Bupati/walikota melanggar kesusilaan atau tidak akan jauh lebih sulit karena ukurannya masih belum jelas. Apalagi dalam penyusunannya wajib melalui proses fasilitasi sehingga seharusnya tidak ada pelanggaran kesusilaan yang dipayungi dengan Peraturan Bupati/ Walikota. Kalau hanya berdasarkan norma atau kebiasaan tentu ukurannya menjadi semakin bias karena setiap daerah mempunyai norma dan kebiasaan yang berbeda-beda. Belum tentu sesuatu yang dianggap melanggar kesusilaan di suatu tempat juga berlaku di tempat lainnya. Untuk itu, Berita Acara dan rekomendasi dari Tim Kajian yang menyatakan adanya pelanggaran

kesusilaan dalam suatu Peraturan Bupati/ Walikota menjadi sesuatu yang mutlak.

### **C. KEPUTUSAN PEMBATALAN**

Tahapan selanjutnya setelah dibuat Berita Acara dan Rekomendasi pembatalan oleh Tim Kajian, yaitu penetapan pembatalan dalam Keputusan Gubernur. Hal ini diatur dalam Pasal 146 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 dimana Keputusan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tentang Pembatalan Peraturan Bupati/Walikota ini, diharmonisasikan dan dicetak pada kertas bertanda khusus oleh Biro Hukum Provinsi atau nama lainnya. Permohonan pengharmonisasian pembatalan dilakukan dengan menyampaikan:

- a. Surat permohonan harmonisasi;
- b. Peraturan Bupati/ Walikota disertai *softcopy* dalam bentuk pdf; dan
- c. Rancangan Keputusan Gubernur tentang pembatalan disertai *softcopy*.

Untuk pengharmonisasian Keputusan Gubernur tersebut, dibentuk Tim Harmonisasi Pembatalan terhadap Peraturan Bupati/ Walikota pada Biro Hukum Provinsi.

Secara formal, pembentukan Tim Harmonisasi ini sebaiknya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur namun untuk efektifitasnya, dapat juga ditetapkan dengan Keputusan Kepala Biro Hukum karena Permendagri 80 Tahun 2015 tidak membunyikan secara langsung proses penetapannya. Tim ini diperlukan agar proses penetapan Keputusan ini dilaksanakan

sesuai prosedur pembentukan Produk Hukum Daerah serta memenuhi aspek formalitas penetapannya.

Terhadap Peraturan Bupati/ Walikota yang dinyatakan telah memenuhi syarat pembatalan namun tidak dilakukan pembatalan oleh Gubernur maka kewenangan ini akan diambil alih oleh Menteri Dalam Negeri. Pasal 147 Permendagri 80 Tahun 2015 menyatakan, Dalam hal Gubernur sebagai Wakil pemerintah pusat tidak membatalkan Peraturan Bupati/ Walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, Menteri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah membatalkan Peraturan Bupati/Walikota tersebut.

Sebelum membatalkan Peraturan Bupati/ Walikota, Menteri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah memberikan surat peringatan pertama kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat untuk membatalkan Peraturan Bupati/ Walikota, dilanjutkan dengan Surat Peringatan Kedua apabila tetap tidak dibatalkan oleh Gubernur. Surat Peringatan ini harus ditindaklanjuti oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat paling lama 15 (Lima Belas) hari sejak ditandatangani dengan memberikan jawaban kepada Menteri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah. Dalam hal Surat Peringatan Pertama dan Kedua tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, Menteri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah membatalkan Peraturan Bupati/ Walikota dengan Keputusan Menteri yang bersifat final.

Dalam hal yang dibatalkan keseluruhan materi muatan peraturan Bupati/wali kota, paling lama 7 (tujuh) Hari setelah Keputusan Gubernur

tentang pembatalan diterima, Bupati/ Walikota harus menghentikan pelaksanaan Peraturan Bupati/ Walikota yang dibatalkan dengan mengeluarkan surat kepada perangkat daerah dan selanjutnya Bupati/wali kota mencabut Peraturan Bupati/ Walikota dimaksud. Apabila yang dibatalkan sebagian materi muatan Peraturan Bupati/ Walikota, paling lama 7 (Tujuh) hari setelah Keputusan Gubernur tentang pembatalan diterima, Bupati/wali kota harus menghentikan pelaksanaan Peraturan Bupati/ Walikota yang dibatalkan dengan mengeluarkan surat kepada perangkat daerah dan selanjutnya Bupati/ Walikota melaksanakan perubahan Peraturan Bupati/ Walikota dimaksud.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang masih memberlakukan Peraturan Bupati/ Walikota yang dibatalkan oleh Gubernur sebagai Wakil pemerintah pusat dikenai sanksi berupa:

- a. sanksi administratif; dan/atau
- b. sanksi penundaan Evaluasi rancangan peraturan Bupati/wali kota.

Sanksi administratif terhadap Bupati/wali kota berupa tidak dibayarkan hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan.

#### **D. UPAYA HUKUM**

Terhadap Keputusan Gubernur tentang Pembatalan tersebut, masih terbuka peluang untuk dilakukan upaya keberatan. Pasal 152 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 berbunyi, Dalam hal Bupati/Walikota tidak dapat menerima Keputusan Gubernur tentang pembatalan Peraturan Bupati/

Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 151 dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, Bupati/ Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lama 14 (Empat Belas) Hari sejak Keputusan pembatalan Peraturan Bupati/ Walikota diterima.

Mekanisme keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 152 dilakukan dengan cara Bupati/ Walikota mengajukan keberatan atas Keputusan Gubernur tentang pembatalan Peraturan Bupati/ Walikota kepada Menteri disertai dengan alasan keberatan. Alasan keberatan dibuat melalui kajian dengan tolok ukur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Selanjutnya, dalam hal alasan keberatan tidak dikabulkan seluruhnya, Menteri menyatakan Keputusan Gubernur tentang Pembatalan Peraturan Bupati/ Walikota tetap berlaku. Sebaliknya, dalam hal alasan keberatan dikabulkan seluruhnya, Menteri membatalkan seluruh materi muatan Keputusan Gubernur tentang pembatalan Peraturan Bupati/ Walikota sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Apabila alasan keberatan dikabulkan sebagian, maka sebagian materi muatan Keputusan Gubernur tentang pembatalan Peraturan Bupati/ Walikota yang tidak dikabulkan tetap berlaku.

Kewenangan pembatalan Peraturan Bupati/ Walikota merupakan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dalam melaksanakan pembinaan terhadap produk hukum daerah Kabupaten/ Kota di wilayahnya. Tentunya dalam melaksanakan kewenangan ini juga harus memperhatikan asas-asas

Pemerintahan yang baik serta dilaksanakan sesuai prosedur agar tidak terjadi pelanggaran lebih lanjut.