

PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA DI BIDANG PERIZINAN

Oleh :

Dita Dwi Arisandi dan Lilik Pudjiastuti

Fakultas Hukum Universitas Airlangga

E-mail : ditadwiarisandi@gmail.com,

pudjiastutililik@yahoo.com

Abstrak

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menimbulkan pola hubungan pengawasan. Hal ini beranjak dari sistem desentralisasi yang dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Meskipun pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya secara mandiri, bukan berarti menghilangkan kewenangan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini terlihat dari pola pembagian urusan sebagaimana yang diatur di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun bidang-bidang yang dibagi urusan kewenangannya meliputi bidang perizinan. Dalam hal ini, telah ditentukan izin-izin apa yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, khususnya pemerintah daerah kabupaten/kota. Perizinan merupakan salah satu instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mengendalikan tingkah laku masyarakat. Oleh sebab itu, ketentuan-ketentuan tentang perizinan di daerah kabupaten/kota harus dituangkan di dalam suatu peraturan daerah. Dalam beberapa hal, materi muatan suatu peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang perizinan tidak memenuhi syarat materiil yang telah ditentukan oleh undang-undang. Hal ini tentunya rentan menimbulkan suatu ketidakkonsistensian serta kerugian bagi pihak-pihak yang merasa keberatan dengan adanya peraturan daerah tersebut. Oleh sebab itu, pemerintah pusat yang diwakili oleh gubernur diberi kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang perizinan sebagai salah satu bentuk pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sementara itu, pembatalan peraturan daerah di bidang perizinan juga berpotensi menimbulkan kekosongan hukum dan juga kerugian bagi daerah serta pemegang izin.

Kata Kunci : Pengawasan, Pembatalan Peraturan daerah Kabupaten/Kota, Perizinan.

A. Latar Belakang

Amandemen keempat UUD RI Tahun 1945, memberikan konsekuensi yuridis terhadap sistem pemerintahan di Indonesia. Salah satunya adalah pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pasca amandemen keempat, pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah termaktub dalam Pasal 18 UUD RI Tahun 1945, dimana pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/ kota diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Atas dasar tersebut, pemerintah daerah dapat menyelenggarakan dan menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah selanjutnya diatur lebih rinci dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Lembaran Negara Nomor 244 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, selanjutnya disebut dengan UU No.23/2014).

Dalam undang-undang tersebut terdapat pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Pemerintah daerah atau daerah otonom dalam diberikan hak serta wewenang untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, menurut prakarsa sendiri dengan berdasarkan aspirasi dari masyarakat. Salah satu hak dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten/ kota adalah menerbitkan dan menyelenggarakan perizinan. Pemerintah kabupaten/kota menyelenggarakan perizinan dalam rangka bentuk kemandirian dalam menjalankan urusan pemerintahan di daerahnya.

Perizinan merupakan instrumen pemerintahan untuk melakukan tindakan pemerintahan. Setiap izin yang dikeluarkan oleh pemerintah harus diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan pengertian dari izin, maka izin merupakan bagian dari tindakan pemerintahan, sehingga setiap penerbitan izin harus didasarkan pada legalitas.

Dalam kaitannya untuk menyelenggarakan otonomi daerah, izin sebagai salah satu bentuk dari pelayanan publik harus diatur di dalam peraturan daerah. Hal ini berkaitan dengan legitimasi dan keabsahan tindakan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan terhadap masyarakat. Selain memberikan legitimasi kepada pemerintah, peraturan daerah selaku produk hukum memiliki fungsi untuk mengakomodir aspirasi dan kepentingan masyarakat. Sehingga suatu Peraturan daerah tidak boleh semata-mata hanya memuat kepentingan dari penguasa.

Dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, terdapat hubungan pengawasan yang berfungsi untuk mencegah kemungkinan terjadinya penyimpangan tugas pemerintahan sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengawasan dilakukan dalam rangka mewujudkan hubungan yang harmonis, transparan serta selaras antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Salah satu bentuk pengawasan tersebut adalah pengawasan terhadap produk hukum daerah yang memuat substansi penyelenggaraan perizinan. Pengawasan terhadap Peraturan daerah Provinsi maupun Peraturan daerah Kabupaten/ Kota merupakan salah satu bentuk upaya pemerintah pusat untuk memastikan bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, khususnya pemerintah daerah sejalan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Substansi yang diatur dalam Peraturan daerah kabupaten/kota tidak boleh bertentangan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dalam rangka melakukan pengawasan di bidang perizinan, pada tanggal 1 Juni 2016, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan instruksi dengan nomor 582/476/SJ yang kemudian dipertegas dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 582/1107/SJ tentang pembatalan produk daerah. Dari jumlah total 3.143 Peraturan daerah yang dibatalkan, sebagian besar adalah Peraturan daerah Kabupaten/Kota yang mengatur tentang perizinan. Peraturan daerah-peraturan daerah tersebut dibatalkan karena dianggap menghambat kecepatan dalam menghadapi kompetisi untuk meningkatkan investasi dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Selain alasan itu, substansi yang dimuat dalam Peraturan daerah

yang dibatalkan dinilai terlalu birokratis dan menghambat kemudahan untuk mendapatkan izin usaha.

Pada praktiknya, pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota di bidang perizinan dapat menimbulkan permasalahan hukum di daerah, yaitu potensi terjadinya kekosongan hukum dalam penyelenggaraan perizinan. Pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota di bidang perizinan dinilai terlalu membatasi kewenangan daerah untuk meningkatkan Penghasilan Asli Daerah (PAD) dan juga ruang gerak pemerintah daerah dalam memajukan daerahnya. Pembatasan tersebut bertentangan dengan semangat otonomi daerah, dimana daerah diberi kewenangan dan kemandirian untuk mengurus daerahnya, termasuk dalam rangka meningkatkan PAD. Setiap daerah, khususnya kabupaten/kota memiliki ciri khas dan kondisi yang berbeda, sehingga setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota telah disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing. Termasuk didalamnya adalah pengaturan tentang perizinan. Selain itu, dalam praktiknya, prosedur pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota masih belum sesuai dengan ketentuan yang diatur didalam UU No. 23/2014.

B. Pembahasan

1. Urgensi Pengaturan Perizinan Dalam Peraturan Daerah

Secara konstitusional, penyelenggaraan pemerintahan daerah telah termuat di dalam Pasal 18 UUD RI Tahun 1945 pasca amandemen. Berpijak dari rumusan Pasal 18 UUD RI 1945 tersebut, daerah diberi kewenangan, hak, serta kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan daerah untuk mengurus dan mengatur sendiri daerahnya tidak berarti meniadakan keberadaan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Hal ini sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 18, yang salah satunya adalah prinsip pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya kecuali yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pemerintah

pusat selaku pemegang kendali atas penyelenggaraan urusan pemerintahan masih memiliki kewenangan untuk melakukan intervensi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah. Hal ini merupakan bentuk konsekuensi yuridis dari dianutnya negara kesatuan oleh negara Indonesia. Prinsip pada negara kesatuan adalah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat.

Bentuk negara kesatuan memberikan konsekuensi lain, yaitu setiap kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus selaras dan harmonis dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak boleh mengeluarkan kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat atau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perizinan merupakan salah satu bentuk kebijakan pemerintahan, sehingga kebijakan perizinan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tidak boleh bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat adalah perizinan. UU No.23/2014 telah membagi secara jelas masing-masing izin yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan juga pemerintah kabupaten/kota. Pembagian kewenangan tersebut memberikan makna bahwa pemerintah daerah khususnya pemerintah daerah kabupaten/kota tidak boleh menerbitkan izin yang bukan menjadi kewenangannya. Hal ini sesuai dengan prinsip dalam hukum administrasi, dimana suatu wewenang dibatasi oleh waktu, tempat dan substansi¹. Pemerintah daerah kabupaten/kota yang mengeluarkan kebijakan perizinan yang tidak sesuai dengan substansi yang diatur, maka tindakan pemerintah kabupaten/kota tersebut adalah cacat wewenang. Konsekuensi yuridis dari cacat wewenang adalah batal demi hukum.

Perizinan merupakan salah satu kebijakan yang paling sering digunakan oleh pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan. Hal ini berkaitan dengan tujuan izin, yaitu untuk mengendalikan tingkah laku masyarakat. Izin merupakan sarana untuk membatasi dan mengatur hak-hak setiap individu

1 Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika Nomor 5&6 tahun XII, September-Desember, 1997, h. 2.

supaya tidak bertentangan atau melanggar satu sama lain (*as a tool as social control*). Sebagai instrumen yuridis yang berkarakter konstitutif, penerbitan izin menimbulkan hak serta kewajiban bagi pemerintah dan juga pemegang izin². Bagi pemegang izin, izin menjadi dasar hukum untuk melakukan kegiatan sebagaimana yang dimohonkan. Sedangkan bagi pemerintah, izin digunakan sebagai sarana untuk mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu, mencegah bahaya lingkungan, atau untuk melindungi objek-objek tertentu.

Pengendalian tingkah laku masyarakat melalui perizinan merupakan salah satu bentuk dari tindakan pemerintahan. Setiap tindakan pemerintahan harus dilakukan atau dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintahan yang berwenang. Badan atau pejabat pemerintahan yang berwenang untuk menerbitkan atau mengatur izin wajib memperhatikan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal ini sebagaimana yang telah dipersyaratkan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Syarat tersebut merupakan bentuk jaminan bagi masyarakat terhadap suatu kepastian dan perlindungan hukum. Sebagai negara hukum yang semuanya harus berdasarkan hukum, suatu kebijakan di bidang perizinan harus dituangkan didalam sebuah peraturan perundang-undangan. Hal ini dimaksudkan supaya izin yang diterbitkan memiliki dasar hukum yang jelas dan sesuai dengan fungsi izin, yaitu sebagai landasan hukum (*legal base*), sebagai instrumen untuk menjamin kepastian hukum, dan sebagai instrumen untuk melindungi kepentingan³.

Berdasarkan jenis peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, figur hukum yang tepat untuk mengatur kebijakan perizinan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah

2 Tatiek Sri Djatmiati, *Perizinan Sebagai Instrumen Yuridis Dalam Pelayanan Publik*, Pidato Guru Besar Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2007, h.1.

3 Sri Pudyatmoko, *Perizinan dan Upaya Pembenahan*, Grasindo, Jakarta, 2009, h. 22-24.

kabupaten/kota adalah peraturan daerah kabupaten/kota. Peraturan daerah kabupaten/kota (Peraturan daerah kabupaten/kota) di bidang perizinan, sebagaimana yang dipersyaratkan dalam UU Nomor 12 tahun 2011 harus memenuhi syarat materiil dan syarat formil. Syarat materiil atau materi muatan yang diatur dalam Peraturan daerah kabupaten/kota di bidang perizinan adalah perizinan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut tentang pengaturan perizinan yang diatur dalam peraturan yang lebih tinggi. Syarat formil Peraturan daerah kabupaten/kota di bidang perizinan adalah pembentukan Peraturan daerah tersebut harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi: 1) kejelasan tujuan, 2) kelembagaan/ pejabat pembentuk yang tepat, 3) kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan, 4) dapat dilaksanakan, 5) kedayagunaan dan kehasilgunaan, 6) kejelasan rumusan, 7) keterbukaan.

2. Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Di Bidang Perizinan

Perizinan merupakan bentuk tindakan pemerintahan, dimana pejabat yang mengeluarkan kebijakan di bidang perizinan harus memiliki kewenangan untuk itu. Berkaitan dengan wewenang, setiap penggunaan wewenang harus dipertanggung jawabkan. Hal ini sesuai dengan salah satu prinsip dalam negara hukum, yaitu *geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban)⁴. Salah satu bentuk tanggung jawab pemerintah di bidang perizinan adalah dengan melakukan pengawasan terhadap peraturan-peraturan daerah yang mengatur tentang perizinan. Selain sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah, pengawasan merupakan pola yang timbul dari hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pengawasan merupakan bandul pengikat agar penyelenggaraan pemerintahan daerah yang meliputi kebijakan di bidang perizinan tetap berada dalam koridor negara kesatuan. Hal ini dikarenakan otonomi yang dianut oleh negara Indonesia adalah model negara kesatuan dengan otonomi

4 HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, h. 105.

luas. Berpijak dari hal tersebut, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah di bidang perizinan.

Tujuan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap peraturan daerah di bidang perizinan adalah, untuk memastikan bahwa kebijakan-kebijakan yang diatur dalam peraturan daerah di bidang perizinan tidak bertentangan dengan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap peraturan daerah disebut dengan *executive review*. Pengawasan pemerintah pusat terhadap peraturan daerah dibedakan menjadi dua, yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif merupakan upaya untuk menghindari terjadinya kesalahan atau kekeliruan, sedangkan pengawasan represif adalah upaya untuk memperbaiki tindakan pemerintahan apabila telah terjadi kesalahan atau kekeliruan⁵. UU No. 23/2014 telah mengatur tentang prosedur pengawasan preventif dan pengawasan represif peraturan daerah. Prosedur pengawasan peraturan daerah khususnya peraturan daerah kabupaten/kota di bidang perizinan mengacu pada ketentuan-ketentuan yang telah diatur didalam UU No. 23/2014.

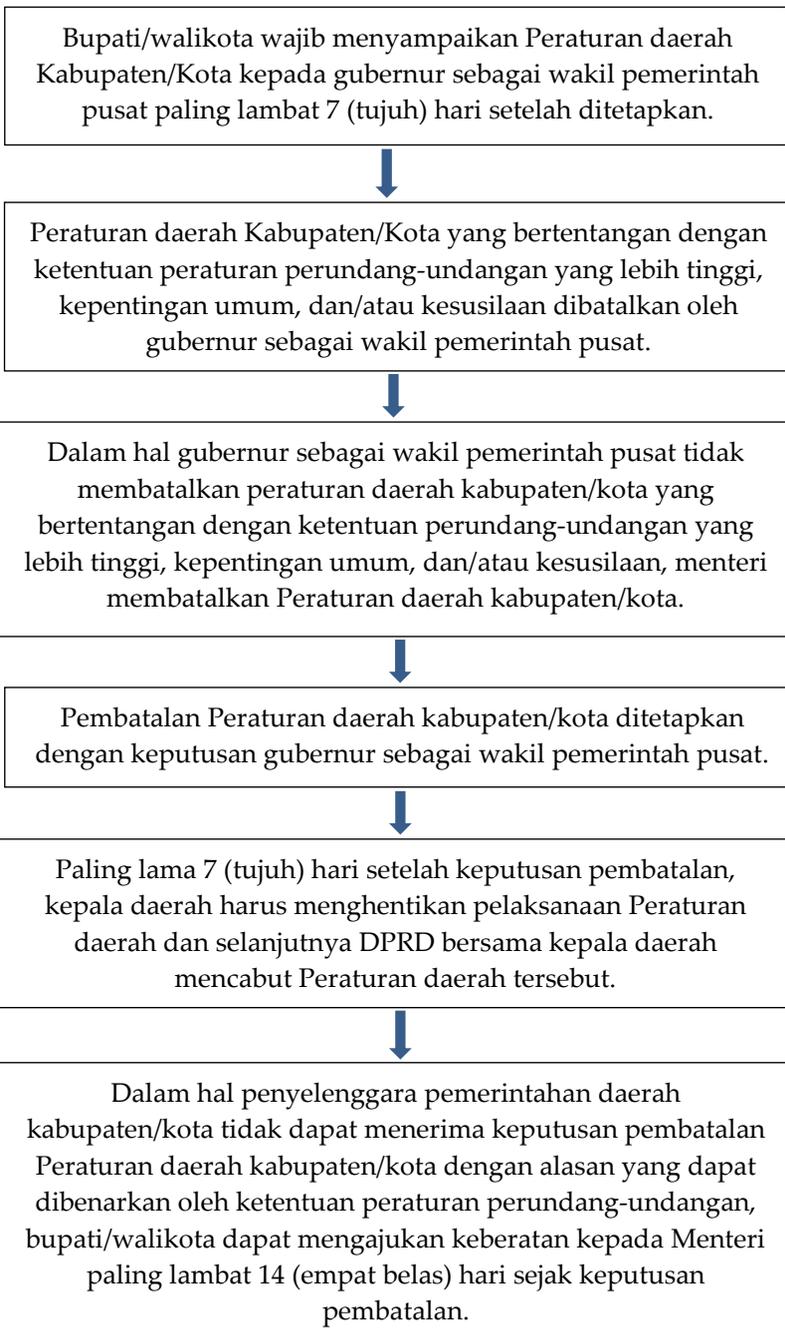
Pasal 91 ayat (2) UU No.23/2014 menyebutkan bahwa pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pada ayat selajutnya, disebutkan bahwa dalam rangka melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/kota, gubernur memiliki wewenang untuk membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota serta memberikan persetujuan dan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota. Pengawasan secara preventif ditunjukkan dengan frasa “wajib menyampaikan” , “persetujuan”, dan “evaluasi”. Sedangkan pengawasan secara represif ditunjukkan dengan frasa “pembatalan”. Hal ini senada dengan pendapat dari Bagir Manan yang menyatakan bahwa pengesahan merupakan perwujudan

5 Ni'matul Huda, *Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007., h. 38.

dari pengawasan, dimana sebelum dilakukan pengesahan harus dilakukan pemeriksaan terlebih dahulu⁶. Sehingga dapat diinterpretasikan bahwa frasa wajib menyampaikan, persetujuan dan evaluasi adalah salah satu bentuk pengawasan berupa pemeriksaan atau *checking*. Sementara itu, bentuk dari pengawasan represif adalah dengan adanya pembatalan.

Prosedur pengawasan preventif menurut UU No.23/2014 dilakukan dalam tahap penetapan. Mekanisme penetapan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota menjadi peraturan daerah diatur dalam Pasal 242 juncto Pasal 245 UU No.23/2014. Sementara itu, pengawasan represif peraturan daerah kabupaten/kota telah diatur secara khusus di dalam Pasal 249 sampai dengan Pasal 252 UU No.23/2014. Adapun mekanisme pengawasan represif peraturan daerah kabupaten/kota berdasarkan UU No. 23/2014 adalah sebagai berikut:

6 Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, Universitas Bandung, LPPM, Bandung, 1995, h. 53-54.



Berkaitan dengan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota, ditegaskan dalam setiap rumusan pasal, bahwa dalam hal ini gubernur berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat bukan sebagai kepala daerah. Wewenang yang didapat oleh gubernur dalam hal membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota bersumber dari pelimpahan wewenang secara dekonsentrasi. Artinya adalah, wewenang yang dimiliki oleh gubernur dalam melakukan pengawasan peraturan daerah kabupaten/kota adalah wewenang mandat. Sehingga tanggung jawab akhir tetap ada pada presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan.

Adapun alasan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota oleh gubernur didasarkan pada hal-hal berikut ini : a) bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, b) bertentangan dengan kepentingan umum, c) bertentangan dengan kesusilaan. Lebih lanjut, Pasal 250 ayat (2) memberikan pengertian secara limitatif apa yang dimaksud dengan kepentingan umum, yaitu :terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik, terganggunya ketentraman dan ketertiban umum, terganggunya ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta diskriminasi terhadap suku, agama, dan kepercayaan, ras, antar golongan dan gender. Alasan pembatalan peraturan daerah yang didasarkan karena bertentangan dengan kepentingan umum, berpijak pada pemikiran bahwa pemerintah pusat bertanggung jawab terhadap kepentingan umum, sehingga pemerintah pusat memiliki kewajiban untuk melakukan pengawasan⁷. Terhadap peraturan daerah yang dibatalkan, pemerintah daerah dapat melakukan upaya hukum berupa keberatan kepada Menteri. Upaya hukum keberatan diajukan paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan peraturan daerah.

Berkaitan dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/476/SJ juncto Nomor 582/1107/SJ tentang pembatalan produk daerah, figur hukum berupa instruksi menteri yang digunakan

7 Sukardi, *Disertasi: Pembatalan Peraturan Daerah dan Akibatnya*, Program Pascasarjana, Univeristas Airlangga, Surabaya, 2009, h. 60.

untuk membatalkan peraturan daerah adalah kurang tepat. Sesuai dengan ketentuan pembatalan peraturan daerah yang diatur dalam UU No. 23/2014, figur hukum yang digunakan untuk melakukan pembatalan adalah berupa keputusan. Khusus untuk pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota, figur hukum yang digunakan adalah Keputusan Gubernur. Dalam hal gubernur tidak membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota yang dianggap tidak memenuhi syarat formil dan materiil, menteri dapat membatalkan peraturan daerah yang bersangkutan dengan menggunakan figur hukum Keputusan Menteri. Berdasarkan lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2016 tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri, yang dimaksud dengan Instruksi Menteri adalah naskah dinas yang memuat perintah atau arahan tentang pelaksanaan kebijakan suatu peraturan perundang-undangan. Figur hukum tersebut tidak sesuai dengan karakter pembatalan yang seharusnya dituangkan dalam figur hukum yang bersifat menetapkan, kongret dan individual. Alasan pembatalan yang digunakan untuk membatalkan peraturan daerah yang dianggap mengganggu iklim investasi telah sesuai dengan alasan pembatalan peraturan daerah yang diatur dalam UU No. 23/2014, yaitu terganggunya ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

3. Akibat Hukum Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota Di Bidang Perizinan

Pembatalan suatu peraturan daerah membawa akibat hukum tertentu, karena pembatalan dilakukan setelah peraturan daerah dinyatakan sah dan memiliki kekuatan hukum mengikat⁸. Menurut E. Utrecht, sah berarti diterima sebagai sesuatu yang berlaku pasti, kekuatan hukum (*rechtskracht*) berarti dapat mempengaruhi pergaulan hukum⁹. Akibat hukum terhadap tindakan pemerintahan dibedakan menjadi tiga, yaitu : batal demi hukum (*nietigheid van rechtswege*), batal (*nietig*), dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Batal berarti bahwa bagi hukum perbuatan yang dilakukan dianggap tidak ada. Konsekuensinya adalah suatu

8 Ibid, h.185.

9 E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Republik Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, h. 27.

perbuatan dianggap tidak pernah ada. Batal demi hukum berarti bahwa suatu perbuatan dianggap tidak ada tanpa perlu ada suatu keputusan yang membatalkan perbuatan tersebut. Sedangkan untuk dapat dibatalkan, suatu perbuatan dan akibat hukumnya dianggap ada sampai dengan waktu pembatalan oleh hakim atau badan pemerintah lain yang kompeten¹⁰. Akibat hukum dari pembatalan dan batal demi hukum dijelaskan dalam tabel di bawah ini :

Perbedaan dan Akibat Hukum Batal, Batal Demi Hukum dan Pembatalan

Uraian	Batal	Batal Demi Hukum	Pembatalan
Sejak kapan batal	<i>Ex.tunc</i>	<i>Ex. Tunc</i>	<i>Ex.nunc</i>
Tindakan pembatalan	Dengan putusan/ keputusan Sifat putusan/ keputusan: deklaratur	Tanpa ada putusan/ keputusan	Mutlak harus ada putusan/ keputusan Sifat putusan/ keputusan: konstitutif

Yang dimaksud dengan *ex.tunc* adalah perbuatan dan akibatnya dianggap tidak pernah ada. Sedangkan *ex.nunc* berarti perbuatan dan akibat hukumnya dianggap ada sampai saat pembatalannya.

Dalam Pasal 251 ayat (2) UU No.23/2014 disebutkan bahwa peraturan daerah kabupaten/kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dari rumusan pasal tersebut, terutama frasa dibatalkan, dapat disimpulkan bahwa peraturan daerah kabupaten/kota dan akibat hukumnya tetap ada dan mengikat sampai pada saat peraturan daerah tersebut dibatalkan oleh gubernur. Hal ini juga sejalan dengan prinsip *praesumptio iustae causa* yang berarti bahwa suatu peraturan tetap berlaku hingga adanya pembatalan. Dalam hal peraturan daerah kabupaten/kota dianggap telah memenuhi syarat alasan

10 Sukardi, *Loc.Cit.*

pembatalan, dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari setelah gubernur mengeluarkan keputusan pembatalan peraturan daerah/kabupaten, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan peraturan daerah yang dibatalkan dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut peraturan daerah yang dimaksud. Berpijak pada akibat hukum dari pembatalan, dapat disimpulkan bahwa peraturan daerah kabupaten/kota dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum tetap sejak dikeluarkannya keputusan tentang pembatalan peraturan daerah yang dimaksud.

Dengan dibatalkannya suatu peraturan daerah, maka pemerintah tidak boleh melakukan perbuatan sebagaimana yang diatur di dalam peraturan daerah yang dibatalkan. Hal ini dikarenakan, dengan dibatalkannya peraturan daerah, kewenangan dan dasar hukum pemerintah untuk melakukan tindakan pemerintahan juga ikut hilang. Apabila pemerintah tetap memberlakukan peraturan daerah yang dibatalkan, maka tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dikategorikan sebagai cacat wewenang. Karena peraturan daerah yang menjadi dasar untuk melakukan tindakan pemerintahan telah kehilangan kekuatan hukumnya sejak dibatalkan. Batas waktu 7 (tujuh) hari untuk mencabut peraturan daerah yang dibatalkan dianggap terlalu sempit dan tidak begitu saja dapat langsung dilaksanakan. Berkaitan dengan akibat hukum pembatalan peraturan daerah, E. Utrecht memberikan penjelasan bahwa perbuatan yang dilakukan dan akibatnya dianggap ada sampai waktu pembatalan oleh hakim atau oleh suatu badan pemerintah lain yang berkompeten (pembatalan itu diadakan karena perbuatan tersebut mengandung suatu kekurangan)¹¹. Bagi hukum, perbuatan itu ada sampai waktu pembatalannya dan oleh sebab itu segala akibat yang ditimbulkan antara waktu mengadakannya sampai waktu pembatalannya, menjadi sah (terkecuali dalam hal undang-undang menyebut beberapa bagian akibat itu tidak sah). Setelah pembatalan maka perbuatan itu tidak ada dan bila mungkin diusahakan supaya akibat yang telah terjadi itu semuanya atau sebagiannya hapus. Sebagaimana yang dijelaskan oleh E. Utrecht, timbulnya akibat hukum

11 E. Utrecht, *Op.Cit*, h.78.

pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota adalah pada saat dikeluarkannya keputusan gubernur. Dengan demikian, dalam jeda waktu antara tanggal pembatalan peraturan daerah hingga batas maksimal 7 (tujuh) hari pencabutan peraturan daerah oleh kepala daerah dan DPRD, peraturan daerah yang dimaksud sudah tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Akibat hukum pembatalan berakibat hukum terhadap ketentuan-ketentuan yang diatur didalamnya. Dalam hal peraturan daerah yang mengatur perizinan, pemerintah daerah tidak lagi memiliki kewenangan untuk menerbitkan maupun memperpanjang izin sejak dibatalkannya peraturan daerah yang dimaksud. Hal ini didasarkan atas pendapat hukum dari E. Utrecht diatas dan juga syarat dari penerbitan izin yang harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan. Akibatnya, pembatalan peraturan daerah yang mengatur tentang perizinan akan menimbulkan banyak kerugian kepada beberapa pihak. Adapun konsekuensi hukum yang timbul dari pembatalan peraturan daerah yang mengatur tentang perizinan dapat diigambarkan dengan ilustrasi sebagai berikut :

- I. Pada tanggal tanggal 20 Januari 2015, pemerintah daerah kabupaten A mengundangkan Peraturan Daerah tentang Izin Usaha Simpan Pinjam Koperasi
- II. Pada tanggal 10 Oktober 2015, gubernur mengeluarkan keputusan pembatalan Peraturan daerah Kabupaten A secara keseluruhan dengan alasan bertentangan dengan kepentingan umum.
- III. Pada bulan Juni, X mengajukan permohonan izin yang kemudian disetujui pada tanggal 30 Juni 2015.

Dari ilustrasi di atas, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten A telah kehilangan kekuatan hukum yang mengikat sejak pada tanggal 10 Oktober 2015. Dengan hapusnya kekuatan hukum Peraturan Daerah Kabupaten A tentang Izin Usaha Simpan Pinjam Koperasi, maka pemerintah daerah kabupaten tidak lagi memiliki kewenangan untuk menerbitkan izin usaha simpan pinjam koperasi lagi terhitung sejak tanggal 10 Oktober 2015.

Terhadap izin yang dipegang oleh X, izin tersebut tetap berlaku. Izin merupakan KTUN dimana sebagai sebuah

keputusan tata usaha negara, sehingga akan tetap berlaku hingga keputusan tersebut dibatalkan. Hal ini sesuai dengan asas *praesumptio iustae causa* yang menganggap bahwa suatu peraturan atau keputusan tetap dianggap sah sampai dapat dibuktikan sebaliknya¹². Izin merupakan bentuk penetapan (*beschikking*) pemerintah yang berupa keputusan tata usaha dalam kaitannya dengan tugas sebagai administrator negara. Sebagai suatu keputusan tata usaha negara, izin memiliki karakter sebagai berikut:

- a. Tertulis
- b. Dikeluarkan oleh pejabat yang tata usaha negara yang berwenang
- c. Merupakan tindakan hukum tata usaha negara
- d. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- e. Bersifat kongret
- f. Ditujukan kepada individu
- g. Bersifat final
- h. Memiliki akibat hukum tertentu

Sebagai suatu keputusan tata usaha negara, izin bersifat operasional, manajerial, dan informasional, sehingga apabila ada yang merasa dirugikan dengan diterbitkannya suatu izin, pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan keberatan atau pembatalan. Keputusan-keputusan administratif yang bersifat organisasional, manajerial, informasional, dan operasional dapat dilawan melalui peradilan administrasi¹³. Terhadap upaya keberatan terhadap suatu izin, apabila hakim pengadilan administrasi menyatakan bahwa suatu izin tidak sah, maka izin tersebut dibatalkan. Upaya hukum lain terhadap izin yang dianggap merugikan adalah dengan melakukan pencabutan izin oleh pejabat yang berwenang.

Apabila ada pihak yang merasa dirugikan dengan izin yang dipegang oleh X, dapat mengajukan pembatalan. Selain melalui permohonan pembatalan, apabila dirasa izin yang dipegang oleh X menimbulkan kerugian untuk kepentingan umum, pemerintah daerah kabupaten/kota A dapat mencabut

12 Sukardi, *Op.Cit.*, h.187.

13 PrajudiAtmosudirdjo, *Perizinan dan Upaya Pembetulan*, Grasindo, Jakarta, 2009, h.46.

izin tersebut. Pencabutan izin oleh pejabat yang berwenang merupakan sesuatu yang diperbolehkan. Alasan-alasan pencabutan izin adalah sebagai berikut¹⁴ :

1. Karena perubahan kebijakan atau aturan
2. Karena telah terjadi kesalahan keputusan dalam memberikan izin
3. Karena perubahan keadaan
4. Karena adanya pelanggaran oleh pemegang izin

Dengan demikian, meskipun peraturan daerah yang mengatur tentang perizinan dibatalkan oleh pemerintah pusat, izin yang dipegang oleh pemohon izin tidak serta merta batal. Adapun peraturan daerah tentang perizinan yang dibatalkan, upaya hukum pemerintah daerah untuk menghindari kekosongan hukum adalah dengan melakukan tindakan pemerintahan yang bersifat temporal. Sedangkan untuk jangka waktu yang lama, upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah adalah melakukan revisi atau membuat peraturan daerah yang baru yang sesuai dengan syarat pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

C. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan sebagaimana halnya di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan sebagai berikut :

- a. Hubungan pengawasan berfungsi untuk menjaga otonomi daerah tetap berada dalam kerangka negara kesatuan. Pemerintah pusat berkoordinasi dengan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, meliputi bidang perizinan. Pengawasan pemerintah pusat terhadap daerah di bidang perizinan diantaranya adalah melalui pengawasan terhadap peraturan daerah. Pejabat yang berwenang untuk melakukan pengawasan peraturan daerah kabupaten/kota di bidang perizinan adalah gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Figur hukum yang tepat untuk membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota adalah Keputusan Gubernur atau Keputusan Menteri, bukan Instruksi Menteri.

14 *Ibid*, h.22-24.

-
- b. Pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota menimbulkan banyak kerugian bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Salah satunya adalah pemerintah daerah kabupaten/kota kehilangan wewenang untuk mengeluarkan izin. Sementara itu, pemohon izin akan dirugikan. Terhadap peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang perizinan yang dibatalkan, tidak serta merta menghapus keabsahan dan kekuatan mengikat dari izin yang telah dikeluarkan.

2. Saran

- a. Dalam hal gubernur tidak membatalkan peraturan daerah kabupaten/kota di bidang perizinan yang dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan, menteri dapat membatalkan peraturan daerah yang dimaksud. Untuk menghindari tumpang tindih kewenangan dalam membatalkan peraturan daerah kabupaten/ kota antara gubernur dan menteri, diperlukan koordinasi yang jelas antara menteri dan gubernur, karena keduanya sama-sama memiliki kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah kabupaten/ kota di bidang perizinan.
- b. Pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang perizinan dapat menimbulkan banyak kerugian kepada banyak pihak. Salah satu potensi yang timbul adalah adanya kekosongan hukum. Untuk menghindari kekosongan hukum akibat pembatalan peraturan daerah yang dimaksud, yaitu dengan membuat peraturan daerah yang baru yang sesuai dengan syarat formil maupun materiil pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Sementara itu, sambil menunggu peraturan daerah yang baru ditetapkan dan diundangkan, kepala daerah dapat mengeluarkan instruksi kepala daerah untuk jangka waktu sementara.

Daftar Bacaan

Atmosudirdjo, Prajudi, *Perizinan dan Upaya Pembinaan*, Grasindo, Jakarta, 2009.

- Fauzan, Muhammad, *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Hadjon, Phillipus M., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.
- , *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Inonesia*, Peradaban, Surabaya, 2007.
- , *Tentang Wewenang*, Yuridika No. 5&6 Tahun XII, September-Desember, 1997.
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Huda, Ni'matul, *Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Lubis, M. Solly, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983.
- Manan, Bagir, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, Universitas Bandung, LPPM, Bandung, 1995.
- Muchsan, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- Murhani, Suriansyah, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008.
- Pudyatmoko, Sri, *Perizinan Problem dan Upaya Pembinaan*, Grasindo, Jakarta, 2009.
- Rosidin, Utang, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung, Pustaka Setia, 2010.
- Sukardi, *Disertasi: Pembatalan Peraturan Daerah dan Akibatnya*, Program Pascasarjana, Univeristas Airlangga, Surabaya, 2009.
- Sulaiman, King Faisal, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah*

- Pasca Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.
- Suseno, Franz Magnis, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Republik Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (yang diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5107).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2011 Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 44, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5209).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2016 Tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1035).