

Pembatalan Peraturan Bupati/Wali Kota dengan Keputusan Gubernur Ditinjau dari Hierarki Peraturan Perundang-undangan dan Implikasinya terhadap Kepastian Hukum

Arif Rahman^{1*}, Rusli K. Iskandar², Nurul Chotidjah³

^{1,2,3}Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung, Indonesia
20040022506@unisba.ac.id

Abstract

This study aims to analyze the annulment of regent/mayor regulations by the governor's decree viewed from the hierarchy of laws and regulations and to analyze the implication of annulment of regent/mayor regulations by the governor's decree on legal certainty. The method used in this study is normative legal study with statute, comparative, and conceptual approaches, utilizing descriptive-analytical specifications. The data source consists of secondary data, including primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. The data collection was conducted through a literature study, and the collected data were analyzed qualitatively using juridical methods. The findings of this study are as follows: the first, the annulment of regent/mayor regulations by the governor's decree viewed from the hierarchy of laws and regulations indicates a governor's decree is deemed unsuitable as a legal instrument to annul regent/mayor regulations because it obscures the hierarchy of laws and regulations. The second, the implication of annulment of regent/mayor regulations by the governor's decree on legal certainty creates legal uncertainty both in terms of regulation and implementation. From the regulatory aspect, legal uncertainty arises due to the absence of clear provisions regarding the status of regent/mayor regulations that have been annulled when the regent/mayor does not repeal or amend those regulations. Meanwhile, from the implementation aspect, legal uncertainty occurs because regent/mayor regulations that have been annulled are not followed up with repeal, or the repeal is carried out beyond the stipulated time limit. This study recommends that the President and the House of Representatives amend Law Number 23 of 2014 to remove the provision regulating the annulment of regent/mayor regulations through a governor's decree. If this provision is not removed, the central government should clearly regulate the legal status of regent/mayor regulations that have been annulled by a governor's decree when the regent/mayor does not repeal or amend those regulations within the prescribed timeframe.

Keywords: regent/mayor regulation, governor's decree, hierarchy of laws and regulations, legal certainty

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pembatalan peraturan bupati/wali kota dengan keputusan gubernur ditinjau dari hierarki peraturan perundang-undangan dan untuk menganalisis implikasi pembatalan peraturan bupati/wali kota dengan keputusan gubernur terhadap kepastian hukum. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan perbandingan, dan pendekatan konseptual yang berspesifikasi deskriptif analitis. Sumber datanya berupa data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier dengan teknik pengumpulan datanya melalui studi kepustakaan. Data yang terkumpul tersebut dianalisis secara yuridis kualitatif. Adapun hasil penelitian ini adalah, *pertama*, pembatalan peraturan bupati/wali kota dengan keputusan gubernur ditinjau dari hierarki peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa keputusan gubernur tidak tepat dijadikan instrumen hukum dalam rangka membatalkan peraturan bupati/wali kota karena mengaburkan hierarki peraturan perundang-undangan. *Kedua*, implikasi pembatalan peraturan bupati/wali kota dengan keputusan gubernur terhadap kepastian hukum menimbulkan ketidakpastian hukum baik dari aspek regulasi maupun aspek implementasi. Dari aspek regulasi, ketidakpastian hukum ada karena belum adanya pengaturan secara jelas mengenai kedudukan peraturan bupati/wali kota yang telah dibatalkan apabila bupati/wali kota tidak melakukan pencabutan atau perubahan terhadap peraturan bupati/wali kota tersebut. Sementara itu, dari aspek implementasi, ketidakpastian hukum muncul karena adanya peraturan bupati/wali kota yang telah dibatalkan, tapi tidak ditindaklanjuti dengan pencabutan oleh bupati/wali kota. Selain itu, adanya pencabutan peraturan bupati/wali kota yang telah dibatalkan, dilaksanakan di luar dari jangka waktu yang telah ditentukan. Penelitian ini merekomendasikan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat mengubah UU No. 23 Tahun 2014 untuk menghapus ketentuan yang mengatur mengenai pembatalan peraturan bupati/wali kota dengan keputusan gubernur. Jika ketentuan tersebut tidak dihapus, seharusnya pemerintah pusat mengatur secara jelas mengenai kedudukan peraturan bupati/wali kota yang

telah dibatalkan dengan keputusan gubernur apabila bupati/wali kota tidak melakukan pencabutan atau perubahan terhadap peraturan bupati/wali kota tersebut dalam jangka waktu yang telah ditentukan.

Kata Kunci: peraturan bupati/wali kota, keputusan gubernur, hierarki peraturan perundang-undangan, kepastian hukum

Copyright (c) 2026 Arif Rahman, Rusli K. Iskandar, Nurul Chotidjah

✉Corresponding author: Arif Rahman

Email Address: 20040022506@unisba.ac.id (Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung, Indonesia)

Received 10 August 2026, Accepted 16 August 2026, Published 21 August 2026

PENDAHULUAN

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945 hasil perubahan kedua yang diarahkan untuk memperkuat otonomi daerah (Huda et al., 2010). Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa pemerintahan daerah mempunyai hak menetapkan peraturan daerah yang selanjutnya disebut perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Terkait dengan peraturan-peraturan lain tersebut, salah satunya ialah peraturan kepala daerah yang selanjutnya disebut perkada.

Saat ini, perkada diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut UU No. 12 Tahun 2011. Dalam undang-undang tersebut, perkada memiliki kekuatan hukum yang mengikat karena pembentukannya atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau didasarkan pada kewenangan, yaitu menjabarkan perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan (Pane, 2019). Karena itu, perkada harus dibentuk secara baik untuk mendukung pembangunan hukum dalam kerangka sistem hukum nasional.

Eksistensi perkada, selain membawa dampak positif pada pembangunan hukum dalam sistem hukum nasional, tetapi juga dapat membawa dampak negatif jika dalam pembentukan perkada tidak dilakukan secara baik (Anggono, 2020). Karena itu, pemerintah daerah mesti memastikan pembentukan perkada sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Akmal, 2021). Hal tersebut harus dilaksanakan sejak tahapan perencanaan sampai dengan tahapan pengundangannya (Yani, 2013).

Pada tanggal 13 Juni 2016, Presiden Joko Widodo mengumumkan bahwa Menteri Dalam Negeri yang selanjutnya disebut Mendagri telah membatalkan seluruh/sebagian materi muatan 3.143 produk hukum daerah, termasuk perkada yang problematik. Perkada tersebut dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, menghambat laju pertumbuhan perekonomian daerah, progres perizinan, penanaman modal, kemudahan berusaha, dan/atau memperumit alur birokrasi (Kementerian Sekretariat Negara, 2016). Pembatalan perkada dan tata cara pengajuan keberatan terhadap pembatalannya telah diatur dalam Pasal 251 ayat (2) sampai dengan ayat (4), ayat (6), dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut UU No. 23 Tahun 2014.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, pengaturan perihal pembatalan perkara dan tata cara pengajuan keberatan terhadap pembatalannya dalam UU No. 23 Tahun 2014 bukan termasuk norma yang bertentangan dengan UUD NRI 1945. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pembentuk UU No. 23 Tahun 2014 mendudukan perkara sebagai keputusan kepala daerah/Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Artinya, produk hukum berupa perkara yang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam UU No. 12 Tahun 2011 didudukan sebagai produk hukum yang berbentuk keputusan.

Konsekuensi mendudukan perkara, seperti peraturan bupati/wali kota, sebagai keputusan kepala daerah/KTUN menjadikan gubernur selaku wakil pemerintah pusat dapat membatalkan peraturan bupati/wali kota yang dianggap bermasalah dengan keputusan gubernur sebagai mekanisme kontrol pemerintah di atasnya. Padahal, setelah berlaku UU No. 12 Tahun 2011, nomenklatur semua keputusan yang bersifat mengatur telah diganti dengan istilah peraturan. Selain itu, semua keputusan yang bersifat mengatur yang ada sebelum berlaku UU No. 12 Tahun 2011 yang diatur dalam Pasal 97 harus dimaknai sebagai peraturan perundang-undangan selama tidak bertentangan dengan undang-undang tersebut (Prameswari, 2017). Artinya, keputusan yang bersifat individual (tidak umum), konkret (tidak abstrak), dan final (tidak terus-menerus), bukan termasuk peraturan perundang-undangan.

Adapun contoh pembatalan peraturan bupati/wali kota dengan keputusan gubernur adalah sebagian ketentuan Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A Tahun 2015 dibatalkan dengan Keputusan Gubernur Jawa Barat tanggal 10 Desember 2015. Pembatalan peraturan bupati tersebut dilakukan karena dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan. Pembatalan tersebut mendapat kritik dari Jimly Asshiddiqie, yang mengatakan bahwa peraturan bupati tersebut berlandaskan nilai-nilai lokal yang seharusnya dikaji lebih mendalam sebelum diputuskan untuk dibatalkan (Administrator, 2017). Meskipun demikian, peraturan bupati tersebut belum dicabut dan masih diberlakukan oleh Bupati Purwakarta (Halim, 2022).

Contoh lain adanya pembatalan seluruh materi muatan Peraturan Wali Kota Bengkulu Nomor 43 Tahun 2019 melalui Keputusan Gubernur Bengkulu tanggal 30 Desember 2021. Peraturan bupati tersebut dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan tidak dilakukan fasilitasi ke Gubernur Bengkulu. Keputusan pembatalan tersebut memicu Wali Kota Bengkulu menyampaikan surat keberatan kepada Gubernur Bengkulu sebagai bentuk protes. Alasannya bahwa gubernur tidak memiliki kewenangan membatalkan peraturan wali kota tersebut (Feraro, 2022).

Namun demikian, pencabutan peraturan wali kota yang telah dibatalkan tersebut tetap dilakukan oleh Wali Kota Bengkulu, tetapi baru ditindaklanjuti pada tahun 2024 dengan menetapkan peraturan wali kota tentang pencabutan. Padahal, berdasarkan Pasal 251 ayat (6) UU No. 23 Tahun 2014 (selanjutnya dicabut dengan UU No. 6 Tahun 2023) jo. Pasal 151 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang selanjutnya disebut Permendagri

No. 120 Tahun 2018, peraturan bupati/wali kota yang telah dibatalkan harus dihentikan pelaksanaannya dan dicabut paling lama 7 hari kerja terhitung sejak diterima keputusan gubernur tentang pembatalan peraturan bupati/wali kota tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, pembatalan peraturan bupati/wali kota dengan keputusan gubernur menimbulkan keraguan terhadap keabsahan keputusan tersebut, mengingat bahwa pasca berlaku UU No. 12 Tahun 2011, peraturan bupati/wali kota dan keputusan gubernur merupakan dua produk hukum daerah yang berbeda. Peraturan bupati/wali kota berbentuk peraturan yang bersifat abstrak, umum, dan terus-menerus, sedangkan keputusan gubernur berbentuk penetapan yang bersifat konkret, individual, dan final serta tidak termasuk dalam salah satu jenis dan/atau hierarki peraturan perundang-undangan. Selain itu, berdasarkan dua contoh peraturan bupati/wali kota yang telah dibatalkan dengan keputusan gubernur, salah satu masih diberlakukan, sedangkan satu lagi dilakukan pencabutan tidak sesuai dengan jangka waktu yang telah ditentukan.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pembatalan peraturan bupati/wali kota dengan keputusan gubernur ditinjau dari hierarki peraturan perundang-undangan. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi pembatalan peraturan bupati/wali kota dengan keputusan gubernur terhadap kepastian hukum.

Kegunaan secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu perundang-undangan. Sementara itu, kegunaan secara praktis penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan dalam pengambilan kebijakan bagi: a. pemerintah pusat, sebagai masukan pemikiran dalam memperbaiki peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai peraturan bupati/wali kota; b. dewan perwakilan rakyat, sebagai kontribusi pemikiran dalam memperbaiki undang-undang yang mengatur perihal peraturan bupati/wali kota; pemerintah provinsi, sebagai masukan pemikiran dalam membina dan mengawasi pembentukan peraturan bupati/wali kota; c. pemerintah kabupaten/kota, sebagai kontribusi pemikiran dalam membentuk peraturan bupati/wali kota; d. dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota, sebagai masukan pemikiran dalam pengawasan peraturan bupati/wali kota; e. perancang peraturan perundang-undangan dan/atau aparatur pembentuk perkara, sebagai kontribusi pemikiran dalam membentuk peraturan bupati/wali kota.

METODE

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang tidak semata-mata identik dengan peraturan perundang-undangan. Namun lebih dari itu, mencakup berbagai hal yang berkaitan dengan sistem norma yang menjadi objek kajiannya, seperti nilai-nilai hukum yang ideal, teori-teori hukum, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum, doktrin hukum, putusan lembaga peradilan, dan kebijakan hukum. Adapun pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan perbandingan, dan pendekatan konseptual.

Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang pada hakikatnya dilakukan dengan mengkaji semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan (isu hukum) yang

sedang dihadapi. Kemudian, pendekatan perbandingan ialah upaya untuk mengkaji sistem hukum dengan melakukan perbandingan, baik persamaan maupun perbedaan hukum yang berlaku. Perbandingan ini juga dapat dilakukan untuk membandingkan peristiwa-peristiwa yang pernah terjadi dalam satu negara.

Selanjutnya, pendekatan konseptual adalah pendekatan yang memberikan perspektif analisis dalam menyelesaikan permasalahan dalam penelitian hukum dengan meninjau konsep-konsep hukum yang mendasarinya. Selain itu, pendekatan ini juga dapat mengeksplorasi nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan yang berkaitan dengan konsep-konsep yang dipergunakan (Irwansyah, 2022). Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu menggambarkan atau memaparkan fakta dan data yang ada, kemudian menganalisisnya (Muhaimin, 2020).

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara yuridis atau memiliki otoritas berupa peraturan perundang-undangan, putusan lembaga peradilan, dan dokumen resmi negara. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berkaitan erat dengan bahan hukum primer karena membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer berupa buku teks, artikel jurnal ilmiah, dan hasil-hasil penelitian lainnya. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang bersifat komplementer/penunjang yang memberikan penjelasan untuk bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa kamus, ensiklopedia, dan lain-lain (Amiruddin & Asikin, 2018).

Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini ialah studi kepustakaan, yaitu melalui kegiatan menelusuri, memeriksa, dan mengkaji data sekunder (Suteki, 2020). Sementara itu, teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis yuridis kualitatif. Data yang terkumpul, kemudian diolah (diperiksa, ditandai, dan disistematiskan) (Askin & Masidin, 2023). Selanjutnya, data tersebut diuraikan dalam bentuk kalimat yang baik dan benar sehingga mudah dibaca dan diberi arti sesuai dengan masalah yang dirumuskan. Untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas, digunakan penafsiran hukum untuk membangun suatu argumentasi hukum sebagai suatu simpulan.

HASIL DAN DISKUSI

Pembatalan Peraturan Bupati/Wali Kota dengan Keputusan Gubernur Ditinjau dari Hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Pemberian otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan pada prinsip negara kesatuan. Kedaulatan sepenuhnya berada pada pemerintah pusat, sedangkan daerah sama sekali tidak memiliki kedaulatan. Berapa pun luasnya otonomi yang telah diberikan, tetapi tanggung jawab akhir dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tetap berada pada pemerintah pusat, kendatipun daerah telah diberikan kebebasan

dan kemandirian untuk menetapkan kebijakan daerah sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik wilayahnya (Manan & Iskandar, 2022).

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, kebebasan dan kemandirian bukan berarti tidak adanya pengawasan sama sekali. Sistem otonomi apa pun tidak boleh menghilangkan mekanisme pengawasan (Nurbaningsih, 2020). Bagir Manan mengingatkan bahwa pengawasan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah perlu dilakukan secara hati-hati agar tidak menggerogoti kebebasan dan kemandirian daerah. Karena itu, perlu dijaga keseimbangan antara pelaksanaan pengawasan dengan kebebasan dan kemandirian daerah dalam menjalankan otonomi (Manan, 2024).

Kebebasan dan kemandirian dalam melaksanakan otonomi daerah merupakan bentuk tanggung jawab yang tetap harus dipertanggungjawabkan ke pemerintah pusat. Karena itu, setiap daerah berkewajiban mematuhi peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (Nurbaningsih, 2020).

Pemerintah pusat melalui kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, dan/atau gubernur sebagai wakilnya, melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah. Sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur mempunyai tugas untuk membina dan mengawasi penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh kabupaten/kota. Dalam melakukan tugas pembinaan dan pengawasan tersebut, salah satu wewenang gubernur adalah membatalkan peraturan bupati/wali kota sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014.

Usulan pembatalan peraturan bupati/wali kota tersebut dapat berasal dari temuan tim pengkajian yang dibentuk oleh gubernur atau dari usulan pihak terkait. Usulan dari pihak terkait tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh tim pengkajian dengan melakukan kajian berdasarkan standar bahwa peraturan bupati/wali kota tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Hasil kajian tersebut selanjutnya menjadi rekomendasi tim pengkajian yang disampaikan kepada gubernur.

Pembatalan peraturan bupati/wali kota dilaksanakan oleh gubernur karena peraturan bupati/wali kota dianggap bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau bertentangan dengan kesusilaan. Selain itu, dalam perkembangannya, pembatalan peraturan bupati/wali kota juga karena peraturan bupati/wali kota yang ditetapkan oleh bupati/wali kota tersebut bertentangan dengan hasil fasilitasi atau tidak dilakukan fasilitasi (Rustam, 2023).

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, dalam membatalkan peraturan bupati/wali kota, gubernur menggunakan produk hukum daerah berbentuk penetapan. Ini berarti bahwa gubernur melalui keputusannya yang bersifat konkret, individual, dan final dapat membatalkan salah satu jenis peraturan perundang-undangan berupa peraturan bupati/wali kota yang bersifat abstrak, umum, dan terus menerus. Peraturan bupati/wali kota ditegaskan sebagai peraturan perundang-undangan dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum dalam putusannya Nomor 137/PUU-XIII/2015 yang

didasarkan pada ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 dan dipertegas lagi dalam putusannya Nomor 56 PUU-XIV/2016.

Keputusan gubernur dapat membatalkan peraturan bupati/wali kota. Ini menunjukkan bahwa keputusan gubernur diposisikan lebih tinggi daripada peraturan bupati/wali kota. Keputusan gubernur dianggap sebagai *lex superior*, sedangkan peraturan bupati/wali kota sebagai *lex inferiori*. Karena itu, dalam hal ini, berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang bermakna peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hierarkinya mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah hierarkinya (Irfani, 2020). Hal ini berbeda dengan pembatalan peraturan bupati/wali kota melalui *judicial review* di Mahkamah Agung karena kewenangan tersebut diberikan oleh UUD NRI 1945 sebagai pelaksana kekuasaan yudikatif merupakan implementasi dari mekanisme *checks and balances* yang berperan sebagai penegak hukum dan keadilan. Zoelva mengatakan bahwa kewenangan *judicial review* tidak hanya berfungsi sebagai instrumen *checks and balances*, tetapi juga merupakan upaya untuk mewujudkan cita-cita negara hukum yang demokratis (Zoelva, 2016). *Judicial review* ini juga diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 mengatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri dari tujuh tingkatan, yaitu UUD NRI 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota. Dalam ketentuan pasal tersebut, tidak ada penyebutan nomeklatur keputusan gubernur. Karena itu, keputusan gubernur tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Jika keputusan gubernur ditinjau dari Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur jenis peraturan perundang-undangan lain yang dibentuk oleh lembaga negara atau setingkatnya dan pejabat di luar yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, maka keputusan gubernur juga tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan. Jenis peraturan perundang-undangan dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 ini pada dasarnya masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan jika dikaitkan dengan teori hierarki norma hukum Hans Nawiasky yang berdasarkan pengelompokkan norma-norma hukum. Hal ini karena hierarki peraturan perundang-undangan merupakan penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang berdasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatan lebih tinggi (Harijanti et al., 2022).

Keputusan gubernur tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, tidak memiliki kedudukan sebagai *lex superior* terhadap peraturan bupati/wali kota. Karena itu, peraturan bupati/wali kota tidak dapat menjadikan keputusan gubernur sebagai dasar hukum dan sumber norma pengaturan dalam pembentukan peraturan bupati/wali kota. Selain itu, keputusan gubernur tidak dapat mencabut, mengganti, atau mengubah peraturan bupati/wali kota. Hal tersebut diperkuat oleh salah satu pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 137/PUU-XIII/2015 terkait dengan tidak bolehnya pembatalan perda dengan keputusan gubernur yang menyatakan bahwa keputusan gubernur

tidak termasuk jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sehingga tidak dapat digunakan sebagai pembatal perda.

Dalam konteks peraturan perundang-undangan, apabila terdapat peraturan perundang-undangan sederajat yang mengatur materi yang sama, maka peraturan terbaru akan diberlakukan sesuai dengan asas *lex posterior derogat legi priori*. Di samping itu, peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus harus diutamakan dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum selaras dengan asas *lex specialis derogat legi generali* (Irfani, 2020). Namun, karena keputusan gubernur bersifat konkret, individual, dan bukan merupakan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan, keputusan tersebut tidak memenuhi prinsip-prinsip yang berlaku dalam hubungan hierarki peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, keputusan gubernur tidak memiliki tingkat kedudukan lebih tinggi daripada peraturan bupati/wali kota sehingga tidak dapat dijadikan landasan hukum bagi peraturan bupati/wali kota. Dengan perkataan lain, peraturan bupati/wali kota tidak dapat menjadikan keputusan gubernur sebagai dasar hukum pembentukannya. Karena itu, peraturan bupati/wali kota hanya dapat dilakukan pencabutan, pergantian, atau perubahan oleh peraturan perundang-undangan yang setingkat atau yang lebih tinggi.

Berdasarkan uraian di atas, peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak mengenal keputusan gubernur sebagai jenis dan/atau hierarki peraturan perundang-undangan. Kedudukan keputusan gubernur bukan termasuk peraturan perundang-undangan sehingga tidak tepat dijadikan sebagai instrumen hukum dalam rangka membatalkan peraturan bupati/wali kota. Dengan perkataan lain, terjadi ketidaktepatan menempatkan keputusan gubernur yang berbentuk penetapan sebagai produk hukum yang membatalkan peraturan bupati/wali kota yang berbentuk peraturan (*regeling*) karena mengaburkan hierarki peraturan perundang-undangan.

Implikasi Pembatalan Peraturan Bupati/Wali Kota dengan Keputusan Gubernur terhadap Kepastian Hukum

Pembentukan peraturan bupati/wali kota pada dasarnya harus diarahkan pada terbentuknya peraturan bupati/wali kota yang baik (Sihombing, K.E., & HSB, A.M., 2021). Ada tiga landasan yang mendasari keberlakuan peraturan bupati/wali kota, yaitu landasan filosofis terkait dengan cita hukum yang mencerminkan keadilan, landasan sosiologis terkait dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat, dan landasan yuridis sebagai jaminan kepastian hukum. Selain itu, pembentukan perkara harus memperhatikan asas-asas pembentukan dan asas-asas materi muatan serta asas-asas lain yang terkait (Gea, 2024).

Selain landasan-landasan dan asas-asas tersebut, pembentukan peraturan bupati/wali kota yang baik harus memiliki prasyarat, yaitu (1) dasar-dasar peraturan perundang-undangan yang baik mencakup jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan; (2) tertib pembentukan peraturan perundang-undangan baik tertib prosedur maupun tertib substansi; (3) pelaksanaan partisipasi publik; (4) penerapan evaluasi peraturan perundang-undangan; dan (5) pelaksanaan sistem pengujian

peraturan perundang-undangan yang baik sehingga pembatalan peraturan bupati/wali kota tersebut dapat menjamin kepastian hukum (Anggono, 2020).

Berdasarkan Pasal 151 ayat (1) dan ayat (2) Permendagri No. 120 Tahun 2018, peraturan bupati/wali kota yang telah dibatalkan dengan keputusan gubernur tidak otomatis menjadi batal. Pembatalan peraturan bupati/wali kota tersebut harus ditindaklanjuti oleh bupati/wali kota dengan tindakan hukum lanjutan, yaitu pencabutan jika pembatalan mencakup seluruh materi muatan peraturan bupati/wali kota, atau perubahan jika pembatalan hanya mencakup sebagian materi muatan peraturan bupati/wali kota. Karena itu, pembatalan peraturan bupati/wali kota ini berpegang pada asas *contrarius actus*. Berdasarkan asas ini, pencabutan suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dilakukan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011, pencabutan peraturan perundang-undangan hanya dapat dilakukan melalui peraturan perundang-undangan yang setingkat. Namun, pencabutan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dilakukan jika peraturan perundang-undangan tersebut bertujuan untuk mengakomodasi seluruh atau sebagian materi muatan dari peraturan yang lebih rendah yang dicabut. Karena itu, pencabutan peraturan bupati/kota hanya dapat dilakukan melalui peraturan bupati/wali kota itu sendiri atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Namun demikian, penerapan asas *contrarius actus* dalam Permendagri No. 120 Tahun 2018 malah menyebabkan ketidakpastian hukum terkait kedudukan peraturan bupati/wali kota yang dibatalkan melalui keputusan gubernur. Permendagri No. 120 Tahun 2018 tersebut tidak mengatur secara jelas mengenai kedudukan peraturan bupati/wali kota yang telah dibatalkan apabila bupati/wali kota tidak melakukan pencabutan atau perubahan terhadap peraturan bupati/wali kota sebagaimana mestinya. Akibatnya, timbul ketidakpastian hukum terhadap kedudukan peraturan bupati/wali kota tersebut. Padahal, peraturan tanpa nilai kepastian tidak dapat digunakan sebagai pedoman yang jelas untuk ditaati. Sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch, hukum baru dapat berfungsi dengan baik apabila memiliki nilai kepastian sebagai peraturan yang harus ditaati (Setiadi & Kristian, 2019).

Pembatalan peraturan bupati/wali kota dengan keputusan gubernur berbeda kekuatan hukumnya dengan pembatalan peraturan bupati/walikota yang dilakukan oleh Mahkamah Agung yang tidak dicabut oleh pejabat pembentuknya berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (2) PMA No. 01 Tahun 2011 bahwa “Dalam hal 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan Mahkamah Agung tersebut dikirim kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut, ternyata pejabat yang bersangkutan tidak melaksanakan kewajibannya, demi hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak mempunyai kekuatan hukum.” Karena itu, secara otomatis peraturan bupati/wali kota yang telah dibatalkan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat jika dalam 90 hari setelah putusan Mahkamah Agung tersebut disampaikan kepada badan atau pejabat tata usaha negara, tetapi badan atau pejabat tersebut tidak mencabutnya.

Dalam aspek implementasi, adanya pencabutan peraturan bupati/wali kota yang telah dibatalkan oleh keputusan gubernur. Contohnya sampai sekarang Bupati Purwakarta tidak mencabut

Peraturan Bupati No. 70.A Tahun 2015 tentang Desa Berbudaya meskipun peraturan bupati tersebut telah dibatalkan melalui Keputusan Gubernur Jawa Barat pada tanggal 10 Desember 2015. Padahal, jangka waktu penghentian dan pencabutan peraturan bupati tersebut ditetapkan paling lama 7 hari kerja setelah diterimanya keputusan gubernur tentang pembatalannya. Namun, peraturan bupati tersebut tetap eksis dan dilaksanakan.

Berbeda dengan Peraturan Wali Kota Bengkulu Nomor 43 Tahun 2019 tentang Klasifikasi Nilai Dasar Tanah dan Bangunan sebagai Dasar Pengenaan BPHTB yang telah dibatalkan melalui Keputusan Gubernur Bengkulu pada tanggal 30 Desember 2021, baru dicabut setelah melewati jangka waktu yang ditentukan. Padahal, jangka waktu penghentian dan pencabutan peraturan bupati tersebut ditetapkan paling lama 7 hari kerja setelah diterimanya keputusan gubernur tentang pembatalannya. Wali Kota Bengkulu baru mencabut peraturan tersebut dengan menetapkan Peraturan Wali Kota Bengkulu Nomor 8 Tahun 2024 tentang Pencabutan Peraturan Wali Kota Bengkulu Nomor 43 Tahun 2019 tentang Klasifikasi Nilai Dasar Tanah dan Bangunan sebagai Dasar Pengenaan BPHTB pada 6 Agustus 2024. Pencabutan tersebut dilakukan karena materi BPHTB telah diatur dalam Perda Kota Bengkulu Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Dengan demikian, terjadi ketidakpastian hukum dalam pembatalan peraturan bupati/wali kota dengan keputusan gubernur baik aspek regulasi maupun aspek implementasi. Aspek regulasi berkenaan dengan belum adanya pengaturan secara jelas mengenai kedudukan peraturan bupati/wali kota yang telah dibatalkan apabila bupati/wali kota tidak melakukan pencabutan atau perubahan terhadap peraturan bupati/wali kota tersebut. Sementara itu, aspek implementasi berkenaan dengan adanya peraturan bupati/wali kota yang telah dibatalkan, tapi tidak ditindaklanjuti dengan pencabutan oleh bupati/wali kota. Selain itu, adanya pencabutan peraturan bupati/wali kota yang telah dibatalkan, dilaksanakan di luar dari jangka waktu yang telah ditentukan. Karena itu, kepastian hukum tidak hanya mencakup aspek regulasi, tetapi juga harus tercermin dalam aspek implementasi hukum di dalam praktik. Itulah sebabnya kepastian hukum hanya akan terwujud jika hukum dilaksanakan dan ditegakkan dalam setiap peristiwa konkret terjadi.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa: (1) pembatalan peraturan bupati/wali kota dengan keputusan gubernur ditinjau dari hierarki peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa keputusan gubernur tidak tepat dijadikan instrumen hukum dalam rangka membatalkan peraturan bupati/wali kota karena mengaburkan hierarki peraturan perundang-undangan; dan (2) implikasi pembatalan peraturan bupati/wali kota dengan keputusan gubernur terhadap kepastian hukum menimbulkan ketidakpastian hukum baik dari aspek regulasi maupun aspek implementasi. Dari aspek regulasi, ketidakpastian hukum ada karena belum adanya pengaturan secara jelas mengenai kedudukan peraturan bupati/wali kota yang telah dibatalkan apabila bupati/wali kota tidak melakukan pencabutan atau perubahan terhadap peraturan bupati/wali kota tersebut. Sementara itu, dari aspek implementasi,

ketidakpastian hukum muncul karena adanya peraturan bupati/wali kota yang telah dibatalkan, tapi tidak ditindaklanjuti dengan pencabutan oleh bupati/wali kota. Selain itu, adanya pencabutan peraturan bupati/wali kota yang telah dibatalkan, dilaksanakan di luar dari jangka waktu yang telah ditentukan.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penelitian ini merekomendasikan bahwa seharusnya presiden dan dewan perwakilan rakyat mengubah UU No. 23 Tahun 2014 untuk menghapus ketentuan yang mengatur mengenai pembatalan peraturan bupati/wali kota dengan keputusan gubernur. Jika ketentuan tersebut tidak dihapus, seharusnya pemerintah pusat mengatur secara jelas mengenai kedudukan peraturan bupati/wali kota yang telah dibatalkan dengan keputusan gubernur apabila bupati/wali kota tidak melakukan pencabutan atau perubahan terhadap peraturan bupati/wali kota tersebut dalam jangka waktu yang telah ditentukan.

REFERENSI

- Aditya, Z. F., & Winata, M. R. (2018). Rekonstruksi hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia (reconstruction of the hierarchy of legislation in Indonesia). *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 9(1), 79-100.
- Administrator. (2017, September 14). Jimly sayangkan pembatalan perbup desa budaya Purwakarta. *Pikiran Rakyat*. <https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/pr-01286031/jimly-sayangkan-pembatalan-perbup-desa-budaya-purwakarta-409434?page=all>
- Akmal, D. U. (2021). Penataan peraturan perundang-undangan sebagai upaya penguatan sistem hukum di Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 18(3), 296-308. <https://doi.org/10.54629/jli.v18i3.761>
- Amiruddin & Asikin, Z. (2018). *Pengantar metode penelitian hukum*. Rajawali Pers.
- Anggono, B. D. (2020). *Pokok-pokok pemikiran penataan peraturan perundang-undangan di Indonesia*. Konstitusi Press.
- Askin, M. & Masidin (2023). *Penelitian hukum normatif: analisis putusan hakim*. Kencana.
- Feraro, A. (2022, Januari 24). Keberatan perwal BPHTB dicabut, Helmi persoalkan kewenangan gubernur. *Bengkulunews.co.id*. <https://www.bengkulunews.co.id/keberatan-perwal-bphtb-dicabut-helmi-persoalkan-kewenangan-gubernur>.
- Gea, A. Y. (2024). Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia. *UNES Law Review*, 6(4), 10976-10988. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i4.2077>
- Halim, A. (2022, Februari 10). Asas keadilan, kasus pidana di purwakarta bisa ditangani secara adat. *Idn Times*. <https://jabar.idntimes.com/news/jawa-barat/asas-keadilan-kasus-pidana-di-purwakarta-bisa-ditangani-secara-adat-00-c2lvs-vzx9g2?page=all>
- Harijanti, S.D., Susanto, M., & Yoppy, M. (2022). *Aktualisasi dasar-dasar peraturan perundang-undangan di Indonesia*. Unpad Press.

- Huda, M., Subekti, N., Anjarsari, L. P., & Haryadi, D. (2010). *Naskah komprehensif perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: latar belakang, proses, dan hasil pembahasan, 1999-2002, buku I latar belakang, proses, dan hasil perubahan UUD 1945*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Irfani, N. (2020). Asas *lex superior*, *lex specialis*, dan *lex posterior*: pemaknaan, problematika, dan penggunaannya dalam penalaran dan argumentasi hukum. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(3), 305-325. <https://doi.org/10.54629/jli.v17i3.711>
- Irwansyah. (2022). *Penelitian hukum: pilihan metode & praktik penulisan artikel*. Mirra Buana Media.
- Kementerian Sekretariat Negara. (2016). *Keterangan pers Presiden RI - tentang pembatalan 3.143 perda bermasalah, Jakarta, 13 Juni 2016*. https://www.setneg.go.id/baca/index/keterangan_pers_presiden_ri_-_tentang_pembatalan_3143_perda_bermasalah_jakarta_13_juni_2016
- Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor T. 516. B.2 Tahun 2021 tentang Pembatalan Peraturan Wali Kota Bengkulu Nomor 43 Tahun 2019 tentang Klasifikasi Nilai Dasar Tanah dan Bangunan Sebagai Dasar Pengenaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.
- Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor: 188.342/Kep.1354-Hukham/2015 tentang Pembatalan Beberapa Ketentuan dari Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 70.A tahun 2015 tentang Desa Berbudaya.
- Manan, B. (2024). *Hukum tata negara dalam Undang-Undang Dasar 1945*, Unisba Press.
- Manan, B., & Iskandar, R.K. (2022). *Presiden dan wakil presiden dalam Undang-Undang Dasar 1945 baru*, Unisba Press.
- Muhaimin. (2020). *Metode penelitian hukum*. Mataram University Press.
- Nurbaningsih, E. (2020). *Problematika pembentukan peraturan daerah aktualisasi wewenang mengatur dalam era otonomi luas*, Rajawali Pers.
- Pane, E. (2019). *Legal drafting*. Harakindo Publishing.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- Prameswari, Z. W. A. W. (2017). Ratifikasi konvensi tentang hak-hak anak dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Yuridika*, 32(1), 167-188. <https://doi.org/10.20473/ydk.v32i1.4842>
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016.
- Rustam, R. (2023). Analisis hukum penetapan peraturan kepala daerah tanpa melalui proses fasilitasi. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 6(12), 2093-2098. <https://doi.org/10.56338/jks.v6i12.4939>
- Setiadi, E & Kristian. 2019. *Sistem peradilan pidana terpadu dan sistem penegakan hukum di Indonesia*. Kencana

- Sihombing, E.N., dan HSB, A.M. (2021). *Ilmu perundang-undangan*. Setara Press.
- Suteki. (2020). *Metodologi penelitian hukum: filsafat, teori dan praktik*. Rajawali Pers.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Yani, A. (2013). *Pembentukan peraturan perundang-undangan yang responsif*. Konstitusi Pres.
- Zoelva, H. (2016) *Mengawal konstitusionalisme*, Konstitusi Press.