

## **WEWENANG PEMERINTAH DAERAH ATAS PERJANJIAN PARA PIHAK**

Morus M. Sianipar

### **Abstract**

Local Autonomy is a command of the 1945 Constitution and it is therefore implemented in the positive laws and regulations, such as Law No. 22/1999 regarding Local Autonomy, which has been amended by Law No. 32/2004, and the last amendment is Law No. 9/2015. Local region is given an authority to cultivate and develop their region. One of the authorities given by the law is the management of the Port (Harbor) which was then implemented by the local government in a local regulation. The Local Regulation which has been passed by the Local Parliament, such as Cilegon Local Regulation No. 1/2001, in one of its article terminate the (private) Contracts which have been existed, and still exist, prior to the local regulation. The Contract as referred to in the local regulations was made based on Law No. 21/1992 regarding Shipping. Matters pertaining to contract or agreement, including this termination issue, is regulated under the Book of Civil Law which in Dutch is known as “Burgerlijk Wetboek”. There is a distinction between Civil Law and Public Law (where the Local Autonomy is operated). Public Law works on the area of public administrative whereby the Civil Law (or Contract Law) is more to the relationship between parties in business. Especially on the termination of Contract, with the principle of *pacta sunt servanda* or the party autonomy, *laissez faire*, it is by the agreement of both parties or (alternatively) by the decision of the Court. In the Autonomy Law, judicial power is not delegated to the Local Authority. Local government seemed has performed beyond the scope of its given power/authority, or not in accordance with its function or in excess of the legal power, nevertheless, in general there is a deviation of the government’s power performance. This however in administration law is called “abuse of power” or “*detournement de pouvoir*”.

Keyword: Contract, Abuse of Power, Local Autonomy

### **Abstrak**

Pemerintahan Daerah merupakan amanah dari UUD 1945 yang diimplementasikan dalam hukum dan peraturan perundang-undangan positif yaitu UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diubah dengan UU No. 32/2004, perubahan terakhir dengan UU No. 9/2015. Pemerintahan Daerah diberikan kewenangan untuk mengelola dan membangun daerahnya. Salah satu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang adalah mengelola Pelabuhan yang kemudian diimplementasikan oleh pemerintah daerah dalam peraturan daerah. Pemerintah daerah kota Cilegon mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) No. 1/2001, dimana dalam salah satu pasalnya membatalkan Perjanjian yang telah dibuat oleh para pihak sebelum peraturan daerah ini dan yang masih berlaku dan mengikat para pihak. Perjanjian yang dimaksud dalam Perda tersebut dibuat berdasarkan UU No. No. 21/1992 tentang Pelayaran. Segala sesuatu mengenai Perjanjian termasuk pembatalannya diatur di dalam buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (“KUHPerd”). Terdapat perbedaan mekanisme antara Hukum Privat (Perjanjian) dan Hukum Publik (Peraturan). Hukum Publik bergerak dalam administrasi publik (kepentingan umum) dan Hukum Privat (Hukum Sipil/Hukum Perdata) mengatur hubungan antara sesama manusia, antar satu orang dengan orang yang lain dengan menitikberatkan pada kepentingan perorangan. Secara khusus mengenai

pembatalan perjanjian, merujuk prinsip “*pacta sunt servanda*” atau “*party autonomy, laissez faire*”, hal tersebut merupakan kesepakatan para pihak atau putusan pengadilan. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan Pemerintahan Daerah, kekuasaan kehakiman tidak didelegasikan kepada Pemerintah Daerah. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah daerah telah bertindak diluar kewenangan yang diberikan atau tidak sesuai dengan kewenangan yang diberikan atau bertindak melampaui kewenangan hukum. Secara umum dapat dikatakan terdapat penyimpangan pelaksanaan kekuasaan pemerintah. Hal ini dalam hukum administrasi negara disebut “*abuse of power*” atau “*detournement de pouvoir*”.

Kata Kunci: Perjanjian, Penyalahgunaan Wewenang, Otonomi Daerah

## **Pendahuluan**

### **1. Latar Belakang**

Prinsip otonomi daerah sesuai dengan UU No. 22/1999<sup>1</sup>, menggunakan prinsip otonomi daerah seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, diluar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat, sebagaimana dirinci dalam Peraturan Pemerintah No.25/2000<sup>2</sup>, tanggal 6 Mei 2000, tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Otonom.

Salah satu kewenangan yang diberikan kepada daerah otonom adalah sebagaimana disebut dalam Pasal 10 UU No. 22/199, yaitu :

- (1) Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung-jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Kewenangan Daerah di wilayah laut, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, meliputi : (a) eksplorasi, (b) eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut; (c) pengaturan kepentingan administratif; (c) pengaturan tata ruang; (d) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; dan (e) bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.
- (3) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi.
- (4) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

---

<sup>1</sup> Telah digantikan dengan UU No. 32/2004, kemudian UU No. 23/2014, terakhir dengan UU No. 9/2015.

<sup>2</sup> Peraturan Pemerintah ini digantikan Peraturan Pemerintah No. 38/2007, tanggal 9 Juli 2007, tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kota.

Berdasarkan kebijakan otonomi daerah dalam pasal 10 UU No. 22/1999, pemerintah kota Cilegon mengeluarkan Peraturan Daerah (“Perda”) Kota Cilegon No. 1/2001, tanggal 28 Maret 2001, tentang Kepelabuhanan di Kota Cilegon. Walaupun terdapat kontroversi mengenai kewenangan pemerintah Pusat dan Daerah atas pengelolaan pelabuhan yang diatur dalam Perda No. 1/2001, (kemudian merujuk kepada UU No. 23/2014, kewenangan tersebut menjadi kewenangan Daerah Propinsi), pembahasan dalam tulisan ini tidak diarahkan kepada kontroversi tersebut tetapi kepada pasal 42 ayat (a), yang berbunyi :

**“Perjanjian antara PT. Pelindo II Cabang Banten dengan Pengelola Pelabuhan Khusus dan DUKS<sup>3</sup> mengenai sewa perairan dan perjanjian kerjasama pengoperasian pelabuhan serta perjanjian lainnya yang bertentangan dengan Peraturan Daerah ini dinyatakan tidak berlaku”.**

Kalimat “*dinyatakan tidak berlaku*” dalam Perda tersebut diatas, tidak dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan. Akan tetapi dapat diartikan bahwa kalimat “*dinyatakan tidak berlaku*” mempunyai pengertian yang sama dengan **pembatalan**.

## **2. Perjanjian PT. Pelindo dengan Pengelola Pelabuhan Khusus dan DUKS (“Perjanjian”)**

Keberadaan PT. Pelindo sebagai Badan Usaha Milik Negara (“BUMN”) diamanatkan oleh pasal 26 ayat 1 UU No. 21/1992<sup>4</sup>, tentang Pelayaran yaitu :

*“Penyelenggaraan pelabuhan umum dilakukan oleh Pemerintah dan pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada badan usaha milik negara yang didirikan untuk maksud tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”*; jo Pasal 1 ayat 10 Peraturan Pemerintah (“PP”) No. 70/1996<sup>5</sup>, (peraturan pelaksana UU No. 21/1992) : *“Badan Usaha Pelabuhan (BUP) adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah yang khusus untuk mengusahakan jasa kepelabuhanan di pelabuhan umum”*.

Melihat historis keberadaan Perjanjian yang dimaksud dalam Perda Kota Cilegon No. 1/2001, Perjanjian tersebut dibuat berdasarkan UU No. 21/1992 jo PP No. 70/1996, dimana Pengelola Pelabuhan Khusus dan/atau DUKS yang memperoleh izin dari Menteri dan wajib bekerja-sama dengan BUP.

---

<sup>3</sup> Dermaga Untuk Kepentingan Sendiri

<sup>4</sup> UU No. 22/1992 telah diubah dengan UU No. 17/2008 tentang Pelayaran

<sup>5</sup> Telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 69/2001 dan selanjutnya Peraturan Pemerintah No. 61/2009 Peraturan Pemerintah No.64/2015

### **3. Kewenangan Publik dan Kewenangan Privat**

Kewenangan atau kekuasaan Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi daerah diartikan sebagai kewenangan mengurus (*bestuurdaad*) dan mengatur (*regelendaad*) semua urusan pemerintahan, diluar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan (*beleid*) daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat (*welfare state*).<sup>6</sup>

Kewenangan dalam ranah Hukum Perdata tidak dapat dilepaskan dari hak dan kewajiban individu atau para pihak dalam membuat perjanjian. Asas berkontrak (*freedom of contract*) memberikan kebebasan atau hak kepada para pihak untuk menentukan kesepakatan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan dan ketertiban umum.

Perjanjian antara PT. Pelindo dengan Pengelola Pelabuhan Khusus dan DUKS merupakan suatu perjanjian antara para pihak yang tunduk dan diatur oleh Buku III KUHPerd, tentang Perikatan. Hukum Perikatan merupakan bagian dari Hukum Privat, yang menurut definisi Bellfroid yaitu hukum yang mengatur tata-tertib masyarakat mengenai family (keluarga) dan mengenai kekayaan para individu, dan mengatur pula hubungan hukum yang diadakan antara para individu yang satu dengan yang lain, antara individu dengan badan negara bilamana badan negara itu turut-serta dalam pergaulan hukum sebagai, yaitu seolah-olah, individu<sup>7</sup>.

Kedua golongan hukum tersebut, Hukum Privat dan Hukum Publik, mempunyai kewenangan dan mekanisme yang berbeda, dan dengan disiplin hukum yang berbeda pula, akan tetapi kedua hukum tersebut tidak untuk saling dipertentangkan, akan tetapi saling melengkapi terutama untuk mencapai tujuan yang dikehendaki yaitu untuk kepentingan masyarakat luas.

### **4. Identifikasi Masalah**

Dari uraian tersebut di atas dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- 1) Bagaimanakah Hukum Perdata mengatur tentang kewenangan pembatalan suatu perjanjian ?

---

<sup>6</sup> Indonesia, Undang Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32/2004, Penjelasan Umum, Dasar Pemikiran, point 1(b)

<sup>7</sup> E.Utrecht/Moh.Saleh Djindang SH, 1982, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakadta : Penerbit PT. Ichtiar Baru/Sinar Harapan, hlm. 30-31

- 2) Apakah Pemerintah Daerah mempunyai wewenang untuk membatalkan hubungan perdata antara para pihak dalam suatu perjanjian yang masih berlaku dan mengikat para pihak ?
- 3) Apakah akibat dari tindakan hukum Pemerintah Daerah tersebut yang membatalkan perjanjian para pihak ?

## **5. Landasan Pemikiran**

### **5.1. Kerangka Teoritis**

Menurut isinya hukum dibagi dalam 2 (dua) golongan yaitu Hukum Publik dan Hukum Privat (sipil). Salah satu cabang dari Hukum Publik adalah Hukum Administrasi Negara. Istilah administrasi berasal dari bahasa Latin *administrare* yang dalam bahasa Belanda diartikan sama dengan *besturen*. *Besturen* dalam pengertian fungsional berarti fungsi pemerintahan. Pemerintah dalam arti luas adalah pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga, dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Sehingga dengan perkataan lain Hukum Administrasi Negara merupakan sekumpulan peraturan yang memberi wewenang kepada administrasi negara untuk mengatur masyarakat.<sup>8</sup>

Hukum Perjanjian merupakan bagian dari Hukum Privat yang menganut asas kebebasan berkontrak sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang dengan ancaman kebatalan.

### **5.2. Kerangka Konseptual**

Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah adalah mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana diterangkan dalam pasal 10 ayat (2) UU No.22/1999, yang kemudian dibuat wujud konkretnya oleh pemerintah daerah melalui suatu tindakan hukum di bidang publik dengan mengeluarkan Perda. Pertanyaan yang timbul dari pasal 10 ini adalah sejauh mana kewenangan pemerintah daerah tersebut atas hubungan perdata kedua pihak dalam suatu perjanjian ? Dapatkah suatu Perda (kebijakan publik) membatalkan hubungan perdata antara para pihak yang terikat dalam suatu perjanjian ? Apakah perubahan kebijakan publik menjadikan suatu perjanjian menjadi perjanjian yang terlarang atau perjanjian yang dilarang oleh undang-undang ?

---

<sup>8</sup> Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor : Penerbit Ghalia Indonesia, hlm. 55

Pembatalan perjanjian sesuai pasal 1266 KUHPerd harus dimintakan kepada Hakim. Tindakan Pemerintah Daerah yang membatalkan perjanjian tersebut telah mengambil alih kewenangan pengadilan atau badan yudikatif.

## **Pembahasan**

### **1. Kewenangan Pembatalan Perjanjian dalam Hukum Perdata**

Perjanjian (*overeenkomst*) adalah suatu perikatan yang bersumber pada persetujuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 1233 KUHPerd, Buku III tentang Perikatan (*verbintennissen*).

Perjanjian antara PT. Pelindo dengan Pengelola Pelabuhan Khusus dan DUKS dibuat berdasarkan pasal 26 UU No. 21/1992 dan ketentuan pasal 1320 KUHPerd. BUMN yang dimaksud dalam pasal 26 ayat 1 UU No. 21/1992, atau BUP dalam PP No. 69/2001 adalah PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia (“Pelindo”) I-IV.

UU No. 19/2003, tentang BUMN, memberi definisi BUMN sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang terpisah. UU membagi BUMN menjadi 2 bagian yaitu Persero dan Perum, dan terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU No. 1/1995 tentang Perseroan (*vide* pasal 9 dan pasal 11 UU No.19/2003). UU Perseroan Terbatas mengakui adanya keberadaan BUMN dalam pasal 7 ayat (7) (a) yang mengatakan “Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara”.

Pasal 1320 KUHPerd memberikan ketentuan mutlak (*dwingen*) dalam menentukan sahnyanya suatu Perjanjian. Dalam doktrin ilmu hukum ke-4 (empat) unsur tersebut digolongkan ke dalam :

- 1) Dua unsur pokok yang meyangkut subjek (pihak) yang mengadakan perjanjian disebut dengan unsur subyektif, yaitu (i) kesepakatan bebas para pihak (*freedom of contract, party autonomy, laissez faire*) dan (ii) adanya kecakapan dari pihak-pihak yang berjanji;
- 2) Dua unsur pokok yang berhubungan langsung dengan objek perjanjian, disebut dengan unsur objektif, yaitu (i) suatu pokok persoalan tertentu; (ii) suatu sebab yang tidak terlarang.

Perjanjian yang dibuat berdasarkan pasal 1320 KUHPerd adalah perbuatan hukum bersegi dua (*tweezijdige*) menimbulkan akibat hukum bagi pihak-pihak yang

membuatnya, terdapat hak dan kewajiban. Para pihak terikat terhadap janji yang telah dibuatnya sebagaimana disebutkan dalam pasal 1338 KUHPerd : “Semua persetujuan yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya” atau yang dikenal dengan asas “*pacta sunt servanda*”

Perikatan dapat hapus sebagaimana yang dijelaskan dalam pasal 1381 KUHPerd yang mana salah satunya adalah karena (i) kebatalan (*nietigheid*) atau disebut juga batal demi hukum disebabkan tidak dipenuhinya syarat objektif dari sahnya perikatan, (ii) pembatalan (*vernietigbaarheid*) dimana tidak terpenuhinya syarat subjektif atau suatu perjanjian yang telah dibuat akan merugikan pihak lain .

Perjanjian PT. Pelindo dengan Pengelola Pelabuhan Khusus dan DUKS yang dimaksud dalam Perda Kepelabuhanan telah memenuhi unsur pasal 1320 KUHPerd, yang timbul berdasarkan UU No. 21/1992, merupakan suatu causa yang tidak dilarang oleh undang-undang dan tidak bertentangan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum. Perjanjian tersebut jika dalam pelaksanaannya merugikan Pemerintah Daerah, sesuai dengan pasal 1341 KUHPed, Pemerintah Daerah dapat mengajukan gugatan ke pengadilan.

Sebagai perbandingan, merujuk UU No. 25/2007, tentang Penanaman Modal, dimana Pemerintah menjamin hak kepemilikan penanam modal melalui pasal 7 sebagai berikut : “Pemerintah tidak akan melakukan tindakan nasionalisasi atau pengambilalihan penanaman modal, kecuali dengan undang-undang”. Walaupun dalam hal kerugian negara, pemerintah tidak mengeluarkan kebijakan pembatalan perjanjian para pihak sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan pasal 8 ayat 5 huruf (a) : “Dalam kerugian negara, Pemerintah dapat melakukan tindakan hukum antara lain berupa peringatan, pembekuan, pencabutan izin usaha, tuntutan ganti-rugi dan sanksi lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”.

## **2. Wewenang Pemerintah Daerah Atas Perjanjian Para Pihak**

Sesuai pasal 69 UU No. 22/1999, Kepala Daerah menetapkan Perda atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini juga senada dengan pasal 12 UU No. 10/2004<sup>9</sup> yang menyebutkan materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas

---

<sup>9</sup> Telah diganti dengan UU No. 12/2011

pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pemerintah sebagai subjek hukum melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Tindakan nyata adalah tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat hukum; sedangkan tindakan hukum adalah tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu, yang dalam hukum administrasi negara disebut dengan tindakan hukum administrasi (*administrative rechtshandelingen*). Tindakan hukum pemerintahan itu merupakan pernyataan kehendak sepihak dari organ pemerintahan (*eenzijdige wilsverklaring van de bestuursorgaan*) yang membawa akibat pada hubungan hukum atau keadaan hukum yang ada.

Wujud konkrit dari tindakan hukum pemerintahan (*bestuursrechthandelingen*) berupa peraturan (*regelen*) dan ketetapan (*beschikking*). Perda merupakan tindakan hukum pemerintah yang dalam pembuatannya harus memperhatikan persyaratan formal dan materiel agar tindakan hukum tersebut menjadi sah menurut hukum (*rechtsgelding*) dan memiliki kekuatan hukum (*rechtskracht*).

## **2.1. Syarat Formal**

Syarat formal pembetukan suatu Perda menurut UU No. 22/1999 adalah :

- 1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- 2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- 3) Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- 4) Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 5) Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Sesuai dengan pasal 44 UU No. 10/2004, Perda disusun sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sebagaimana dijelaskan dalam Lampiran UU No. 10/2004, tentang Sistematika Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Bab IV, bagian J.

Berdasarkan ke-2 peraturan di atas, yaitu UU No. 22/1999 dan pasal 44 UU No. 10/2004, Perda Kota Cilegon No. 1/2001 tentang Kepelabuhanan di kota Cilegon dibuat

dengan persetujuan DPRD dan telah diundangkan dalam lembaran daerah kota Cilegon tahun 2001 No. 45 Seri D, tanggal 28 Maret 2001.

## **2.2. Syarat Materiel**

Salah satu dasar hukum Perda Kepelabuhanan tersebut adalah pasal 10 UU No. 22/1999, yang dijabarkan dalam pasal 2 Perda Kepelabuhanan yaitu Kewenangan di Wilayah Laut, sebagai berikut :

- (1) Daerah mempunyai kewenangan di wilayah laut 1/3 (sepertiga) dari batas laut propinsi yang diukur dari garis pantai ke arah laut sebagaimana tercantum dalam peta terlampir yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.
- (2) Wilayah laut yang dimaksud pada ayat (1) adalah sesuai dengan tata ruang wilayah kota Cilegon.
- (3) Tanah negara di wilayah pantai, kewenangan hak pengelolaannya merupakan hak Daerah.

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pasal 10 UU No. 22/1999<sup>10</sup>, telah diberi petunjuk oleh Undang-Undang sebagai berikut :

- 1) Pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan tersebut ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (ayat 4 pasal 10).
- 2) Selama belum ditetapkan peraturan pelaksanaan undang-undang ini, seluruh intruksi, petunjuk atau pedoman yang ada atau yang diadakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah jika bertentangan dengan undang-undang ini dinyatakan tetap berlaku (pasal 127).

Sampai Perda Kepelabuhanan tersebut dikeluarkan, Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam ayat 4 pasal 10 UU No. 22/1999, belum diterbitkan oleh Pemerintah. Peraturan pelaksanaan Perda Kepelabuhanan ini adalah PP No. 70/1996 yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU No. 21/1992 tentang Pelayaran.

Sehubungan dengan ketentuan dalam ayat 4 pasal 10 UU No. 22/1999 jo pasal 9 PP No. 25/2000, dapat dibuat perbandingan dengan merujuk kepada Putusan Mahkamah

---

<sup>10</sup> Lihat juga pasal 9 PP No.25/2000, sebagai berikut :

- (1) Terhadap kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah ini yang belum ada ketentuan mengenai kebijakan, standar, norma, kriteria, prosedur dan pedoman dari Pemerintah, dalam pelaksanaannya Pemerintah Daerah menunggu diterbitkannya ketentuan tersebut.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan selambat-lambatnya dalam waktu 6 (enam) bulan sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini.

Agung RI No. 03 P/HUM/2001, tanggal 7 Pebruari 2002, atas permohonan judicial review Himpunan Pengusaha, Pengelola dan Pekerja Sarang Burung Walet Alam Indonesia Kalimantan Timur, terhadap Perda Kabupaten Berau No. 2/2001. Mahkamah Agung mengabulkan permohonan uji materiil dengan uraian pertimbangan hukum sebagai berikut :

*“Bahwa dengan berlakunya UU No. 22/1999, Daerah berwenang mengelola Sumber Daya Nasional di wilayahnya bertanggung-jawab memelihara kelestarian lingkungan menurut peraturan perundang-undangan (pasal 10 ayat 1 UU No. 22/1999), kecuali oleh pasal 7 dan pasal 9 UU a quo.*

*Bahwa berdasarkan UU tersebut secara juridisch formal Pemerintah Daerah memang berwenang mengelola sarang burung walet.*

*Namun demikian meskipun pasal 18 Keputusan Menteri Kehutanan & Perkebunan No.449/KPTS.2/1999 yang menyatakan bahwa izin pemanfaatan burung walet diberikan oleh Bupati setempat dan ketentuan tata cara permohonan diatur lebih lanjut oleh Bupati, namun ternyata dalam Ketentuan Peralihan pasal 127 UU No. 22/1999 menyatakan : “Selama belum ditetapkan Peraturan Pelaksanaan UU ini, seluruh instruksi petunjuk atau pedoman yang ada atau yang diadakan oleh pemerintah dan Pemda jika tidak bertentangan dengan UU ini dinyatakan tetap berlaku”.*

*Namun Ketentuan Peralihan UU No. 22/1999 yang dijabarkan lebih lanjut dalam PP No. 25/2000, pasal 9 PP ybs menyatakan terhadap kewenangan Pemda sebagaimana ditetapkan dalam PP ini, yang belum ada ketentuan mengenai kebijakan dari Pemerintah dalam pelaksanaannya, Pemda menunggu diterbitkannya ketentuannya;*

*Bahwa dalam kenyataannya sampai dengan saat ini Pemerintah belum menerbitkan PP mengenai kebijakan dan seterusnya tentang pedoman sarang burung walet, maka dalam pelaksanaannya Pemda harus menunggu diterbitkannya PP tersebut;*

*Dengan demikian penerbitan Perda No. 2/2001 masih bersifat prematur (dalam hal ini Pemda belum berwenang untuk mengaturnya).*

*Berdasarkan pertimbangan di atas Perda Kabupaten Berau No. 2.2001 bertentangan dengan pasal 9 PP No. 25/2000 jo pasal 127 UU No. 22/1999, dan karenanya harus dinyatakan tidak sah dan tidak berlaku untuk umum sehingga Peda tersebut harus segera dicabut oleh Bupati Berau”.*

Salah satu syarat materiel pembuatan peraturan/ketetapan yaitu harus dapat dilaksanakan dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, serta isi dan tujuannya harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya.

Perda Kepelabuhanan dalam Ketentuan Penutup menyatakan :

“Perjanjian antara PT. Pelindo dengan Pengelola Pelabuhan Khusus dan DUKS mengenai sewa perairan dan perjanjian kerja-sama pengoperasian pelabuhan serta perjanjian lainnya yang bertentangan dengan Peraturan Daerah **dinyatakan tidak berlaku**”.

Pernyataaan “tidak berlaku” mempunyai arti yang sama dengan “membatalkan atau pembatalan” suatu perjanjian. Pembatalan (*vernietigbaarheid*) suatu perjanjian menurut ayat 2 pasal 1266 KUHPerd menyebutkan : “Dalam hal yang sedemikian persetujuan tidak batal demi hukum, tetapi pembatalan harus dimintakankan kepada Hakim”.

Suatu peraturan/ketetapan sah menurut hukum, yaitu dapat diterima sebagai suatu bagian dari tertib hukum atau sejalan dengan ketentuan hukum yang ada baik secara procedural/formal maupun materiel. Sebaliknya, bila salah satu atau beberapa persyaratan itu tidak terpenuhi, peraturan itu mengandung kekurangan dan menjadi tidak sah. A.M.Donner mengemukakan akibat-akibat dari peraturan yang tidak sah sebagai berikut :

- 1) Ketetapan itu harus dianggap batal sama sekali.
- 2) Berlakunya ketetapan itu dapat digugat:
  - a) Dalam banding (*beroep*);
  - b) Dalam pembatalan oleh jabatan (*amsthalve vernietiging*);
  - c) Dalam penarikan kembali (*intrekking*) oleh kekuasaan yang berhak (*competent*) mengeluarkan ketetapan itu.
- 3) Dalam hal ketetapan tersebut, sebelum dapat berlaku, memerlukan persetujuan (peneguhan) suatu badan kenegaraan yang lebih tinggi, persetujuan itu tidak diberi.
- 4) Ketetapan itu diberi tujuan lain daripada tujuan permulaannya (*conversie*).<sup>11</sup>

### **2.3.Wewenang Pemerintah Daerah**

Kewenangan daerah dijabarkan dalam pasal 7 UU No.22/1999 adalah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan (*bestuurshandelingen*) kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiscal, agama serta kewenangan bidang lain. Kewenangan ini dijabarkan lebih lanjut

---

<sup>11</sup> Ridwan H.R., 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Penerbit PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 160-171.

dalam PP No. 25/2000, mengenai Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Otonom.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa pernyataan “tidak berlaku” suatu perjanjian dalam Ketentuan Penutup Perda Kepelabuhanan adalah merupakan suatu pembatalan (*vernietigbaarheid*) hubungan perdata. Jika Perjanjian tersebut merupakan perjanjian karena suatu sebab terlarang, atau berlawanan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum, pemerintah dapat melakukan penegakan hukum dengan beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi, yaitu :

- 1) Paksaan pemerintah (*bestuursdwang*)
- 2) Penarikan kembali putusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran dan sebagainya)
- 3) Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*)
- 4) Pengenaan denda administrative (*administratieve boete*)

UU No. 22/1999 juga mengenal langkah-langkah penegakan hukum dalam melaksanakan Perda yaitu :

- 1) Pembebanan biaya paksa penegakan hukum, seluruh atau sebagian kepada pelanggar, pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (lima juta Rupiah) (pasal 71);
- 2) Menetapkan keputusan Kepala Daerah (pasal 72);
- 3) Melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran Perda sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 74).

### **3. Penyimpangan Terhadap Kewenangan Pemerintah**

Pembatalan Perjanjian yang dilakukan dalam Perda Kepelabuhan, menurut *Hukum* Perjanjian adalah wewenang peradilan, yang merupakan wewenang daerah yang dikecualikan dalam pasal 7 UU No.22/1999. Dengan perkataan lain Pemerintah Daerah tidak berwenang membuat suatu tindakan hukum apapun di wilayah kewenangan peradilan.

Menurut UU Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)<sup>12</sup>, tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang

---

<sup>12</sup> Indonesia, Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 5/1986 yang telah diubah dengan UU No.9/2004

tersebut adalah suatu penyalahgunaan wewenang<sup>13</sup> atau disebut juga *detournement de pouvoir* atau *onrechmatige overheidsdaad*. Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti-rugi atau rehabilitasi.

Menteri Dalam Negeri melalui Keputusan No. 112/2003, tanggal 4 Nopember 2003, berdasarkan pasal 145 UU No. 32/2004, membatalkan Perda Kota Cilegon No. 1/2001 dengan alasan pertimbangan sebagai berikut :

*“bertentangan dengan UU No. 21/1992 tentang Pelayaran, PP No. 81/2000 tentang Kenavigasian dan PP No. 69/2001 tentang Kepelabuhanan, karena penetapan Daerah Lingkungan kerja dan Daerah Lingkungan kepentingan pelabuhan, pengeluaran ijin pemakaian dermaga untuk kepentingan sendiri, ijin pembangunan dan pengoperasian pelabuhan umum serta pelabuhan khusus masih merupakan kewenangan Pemerintah”.*

Terhadap putusan Menteri Dalam Negeri tersebut di atas, Pemerintah Kota Cilegon mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung RI, dengan Putusan No. 21 P/HUM/2003, tanggal 28 Juli 2005, memberlakukan kembali Perda No. 1/2001, sebagai berikut :

*“Menyatakan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 112 tahun 2003 tanggal 4 Nopember 2003 Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kota Cilegon No. 1/2001 tentang Kepelabuhanan tidak sah dan tidak berlaku umum”.*

Salah satu pertimbangan hukum Mahkamah Agung adalah merujuk terhadap putusan Mahkamah Agung RI No. 12 P/HUM/2003, tanggal 28 Mei 2004, yang mengatakan bahwa beberapa pasal dalam PP No. 69/2001 bertentangan dengan UU No. 22/1999.

Baik UU No. 4/2004<sup>14</sup> dan UU No.5/2004<sup>15</sup> mengenai hak uji materiil dan peninjauan kembali tidak ada mengatur bahwa terhadap hak uji materiil tidak dapat diajukan peninjauan kembali. Merujuk Putusan Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-VI/2008 tanggal 15 Agustus 2008 bahwa pasal 23 ayat (1) UU No. 4/2004 merupakan asas atau aturan umum yang masih harus dirinci dalam undang-undang tentang hukum

---

<sup>13</sup> Telah mengalami perluasan dalam UU No. 9/2004, dengan memasukkan ketentuan “larangan berbuat sewenang-wenang”

<sup>14</sup> Tentang Kekuasaan Kehakiman

<sup>15</sup> Tentang Perubahan Atas UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung

acara baik pidana maupun perdata yang berlaku bagi masing-masing lingkungan peradilan beserta peradilan khusus yang ada di bawah Mahkamah Agung.

Merujuk terhadap sengketa Pilkada Depok antara pasangan calon walikota dan wakil walikota Depok Badrul Kamal-Syihabuddin Ahmad dan Nurmahmudi Ismail-Yuyun Wirasaputra dimana Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat No. 01/Pilkada/2005/PT.Bdg telah bersifat final dan berkekuatan hukum tetap, akan tetapi Komisi Pemilihan Umum Daerah Kota Depok (KPUD) mengajukan Peninjauan Kembali (PK) kepada Mahkamah Agung. Permohonan PK diterima oleh Mahkamah Agung berpegangan pada prinsip bahwa hakim tidak boleh menolak perkara dan rasa keadilan. Selanjutnya MA dalam Putusan No. 01 PK/Pilkada/2005 membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat.

Dari analogi tersebut di atas, para pihak yang merasa dirugikan oleh kebijakan Pemerintah Daerah melalui Perda Kepelabuhanan dapat mengajukan PK kepada Mahkamah Agung khususnya mengenai pasal 42 ayat (a). Secara khusus mengutip pendapat para hakim agung, dalam sengketa Pilkada Depok, bahwa “rasa keadilan harus diutamakan” dan “upaya hukum PK bisa dipergunakan untuk memperbaiki putusan”.

## **Penutup**

- 1) Perjanjian yang memenuhi syarat sahnya perjanjian sesuai pasal 1320 KUHPerd, berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya, yang dikenal dengan asas “*pacta sunt servanda*”. Walaupun asas umum Perikatan mengatakan perjanjian merupakan undang-undang, akan tetapi Perikatan dapat hapus oleh karena salah satu sebab yaitu kebatalan (*nietigheid*) atau pembatalan (*vernietigbaarheid*). Pernyataan “tidak berlaku” Perjanjian yang dimaksud dalam Perda Kepelabuhanan tersebut adalah merupakan tindakan pembatalan (*vernietigbaarheid*) oleh pihak ketiga (termasuk dalam hal ini Pemerintah Daerah) di luar Perjanjian yang hanya dapat dilakukan dan dilaksanakan berdasarkan putusan Hakim.
- 2) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiscal, agama serta kewenangan bidang lain. Dengan demikian Pemerintah Daerah tidak mempunyai kewenangan di bidang peradilan yaitu membatalkan perjanjian para pihak oleh karenanya Perda Kepelabuhanan tersebut telah melampaui wewenang yang diberikan kepadanya atau disebut juga

“*abuse of power*” atau “*detournement de pouvoir*”. Pemerintah Daerah dalam membentuk Perda harus memenuhi syarat formil dan materiil, dan bila syarat tersebut tidak terpenuhi akan menimbulkan sebagai berikut : (1) Perda tersebut harus dianggap batal sama sekali, (2) Berlakunya Perda dapat digugat, (3) Perda sebelum dapat berlaku, memerlukan persetujuan (peneguhan) suatu badan kenegaraan yang lebih tinggi, persetujuan itu tidak diberi, (4) Perda diberi tujuan lain daripada tujuan permulaannya (*conversie*).

- 3) Perda sebagaimana dimaksud dalam point (2) di atas dapat dimohonan Hak Uji Materiil kepada Mahkamah Agung RI untuk dibatalkan khususnya untuk pasal 42 ayat (a).

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **I. Buku:**

Koentjoro, Diana Halim, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: Ghalia Indonesia  
Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaja, 2003, *Perikatan Yang Lahir dari Perjanjian*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada  
Syahrani, Riduan, 2006, *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, Bandung: PT. Alumni  
H.R. Ridwan, 2007, *Hukum Adminstrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada  
Utrecht dan E/Moh. Saleh Djindang, 1982, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Penerbit PT. Ichtiar Baru/Sinar Harapan

### **II. Undang-Undang:**

Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, LN No. 9 Tahun 2004, TLN No. 4359  
Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, LN No.77, Tahun 1986, TLN No. 344  
Undang-Undang No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, LN No.98, Tahun 1992, TLN No. 3493  
Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, LN No.13, Tahun 1995 TLN No. 3587  
Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, LN No.60, Tahun 1999, TLN No. 3839  
Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, LN No.125, Tahun 2004, TLN No. 4437  
Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, LN No.70, Tahun 2003, TLN No. 4297  
Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, LN No.64, Tahun 2007, TLN No. 4724  
Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetbook*), diterjemahkan oleh R.Subekti dan R.Tjitrosudibio, 1982, Cet.Ke-6 Jakarta: Pradnya Paramita

### **III. Peraturan Pemerintah:**

Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1996 tentang Kepelabuhanan, LN No.107 Tahun 1996, TLN No. 3631

Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Kewenangan Propinsi Sebagai Otonom, LN No.54 Tahun 2000, TLN No. 3952

Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 1991 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Pelabuhan I Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero), LN No.74 Tahun 1991, TLN No.

Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 1991 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Pelabuhan II Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero), LN No.75 Tahun 1991, TLN No.

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 1991, tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Pelabuhan III Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero), LN No.76 Tahun 1991, TLN No.

### **IV. Keputusan Menteri**

Keputusan Menteri Dalam Negeri No.112 Tahun 2003 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kota Cilegon No. 1 Tahun 2001 tentang Kepelabuhan di Kota Cilegon, tanggal 4 Nopember 2003

### **Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah Kota Cilegon No. 1 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan di Kota Cilegon, Lembaran Daerah Kota Cilegon No. 45 Tahun 2001 Seri D.

### **Putusan-Putusan**

Putusan Mahkamah Agung No. 21 P/HUM/2003, tanggal 28 Juli 2005