

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap bangsa memerlukan tempat di mana mereka harus bernaung dan berlindung. Untuk menjamin warga negaranya, maka negara itu merupakan alat untuk mempersatukan bangsanya sebagai tempat berlindung.¹ Negara dapat dirumuskan dengan menggunakan unsur-unsur seperti organisasi kewibawaan dan tempat.² Organisasi di sini diartikan sebagai bentuk bersama yang bersifat tetap dan kewibawaan menunjukkan bahwa organisasi itu ditaati oleh rakyat.

Negara merupakan organisasi lain yang ada di dalam suatu wilayah negara.³ Sebagai organisasi yang ada di dalam suatu wilayah negara, negara dibedakan dengan organisasi-organisasi lainnya karena negara mempunyai sifat-sifat yang khusus⁴ dan hak-hak istimewa seperti hak mengatur, hak memaksa, hak monopoli, dan hak mencakup semua. Berkaitan dengan sifat khusus yang dimiliki negara terletak pada monopoli dari kekuasaan yang tidak dimiliki oleh organisasi-organisasi lainnya seperti gereja, partai, dan persekutuan-persekutuan lainnya.

¹ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000, hlm. 58.

² C. F., Strong, *Modern Political Constitution*, London: Jackson Limited, 1960, hlm. 4.

³ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Jakarta: PT. Dian Rakyat, 1977, hlm. 2-3.

⁴ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 58.

Contoh monopoli itu adalah bahwa negara dapat menjatuhkan hukuman mati dan mewajibkan warga negaranya untuk mengangkat senjata kalau negeri itu diserang oleh musuh. Kewajiban itu berlaku juga bagi warga negara yang ada di luar negeri. Negara juga dapat memungut pajak dan menentukan mata uang yang berlaku di wilayahnya.

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas, terdapat batas antara peninjauan secara sosiologis dan peninjauan secara yuridis⁵ mengenai negara atau dapat disebut dengan bentuk negara.⁶ Dalam perkembangan negara-negara modern terdapat terdapat dua bentuk negara, yaitu negara kesatuan dan negara serikat (federal).

Dalam konteks bentuk negara tersebut, Indonesia memilih bentuk negara kesatuan diikuti dengan sistem desentralisasi. Hal itu dikarenakan di dalam negara Indonesia terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan perkataan lain, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan alam yang

⁵ Disebut secara peninjauan sosiologis yaitu apabila negara dilihat secara keseluruhan (*ganzheit*) tanpa melihat isinya dan sebagainya. Disebut peninjauan secara yuridis yaitu negara hanya dilihat dari isinya dan strukturalnya.

⁶ *Ibid.*, hlm. 159-160.

dimiliki masing-masing daerah, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat.⁷

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 semakin menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Ketentuan konstitusional itu memberikan pesan bahwa Negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam sebuah kerangka negara yang berbentuk kesatuan (*unitary*), bukan berbentuk federasi (serikat).⁸ Hal tersebut senada dengan yang dikemukakan oleh Muhammad Yamin⁹, bahwa:

“.....kita hanya membutuhkan Negara yang bersifat Unitarisme dan wujud Negara Kita tidak lain dan tidak bukan daripada bentuk suatu Negara Kesatuan Republik Indonesia. Membentuk bangsa Indonesia tidak dengan Federalisme dan hanyalah dengan Unitarisme”.

Pilihan itu dapat dimengerti, sebab bentuk negara kesatuan dipandang dapat merekat era ke-bhineka tunggal ika-an yang dimiliki bangsa Indonesia.¹⁰ Bagir Manan menyatakan negara kesatuan merupakan salah satu bingkai dasar pengikat yang bersifat nasional dan cita-cita nasional.¹¹

⁷ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 79.

⁸ Krisna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah, Perkembangan Pemikiran, dan Pelaksanaan*, Bandung: PT. Aditiya Citra Bakti, 2000, hlm. 5.

⁹ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jakarta: Yayasan Prapantja, 1959, hlm. 239.

¹⁰ Astim Riyanto, *Negara Kesatuan, Konsep, Asas, dan Aktualisasinya*, Bandung: YAPEMDO, 2006, hlm. 1.

¹¹ Bagir Manan, *Reorientasi Politik Hukum Nasional*, Makalah disampaikan dalam Diskusi IKAPTISI di UGM, Yogyakarta, 1999, hlm. 4.

Berkaitan dengan negara kesatuan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang diikuti dengan sistem desentralisasi dapat dipahami dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 mengenai Pemerintahan Daerah yang menyatakan sebagai berikut:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atasⁱ² daerah-daerah provinsi dan provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Dalam Pasal 18 Ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa “Pemerintah Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Hal itu berarti Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 di atas, kemudian ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut penulis, ada beberapa hal terkait dengan sistem desentralisasi yang dianut dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal-hal tersebut akan diuraikan berikut ini.

Pertama, dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara sebagai corak kerakyatan yang dijalankan secara langsung untuk mengatur dan

¹² Penggunaan istilah “*dibagi atas*” ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah bersifat hirarkis dan vertikal. Hal ini dianggap perlu ditegaskan karena adanya penafsiran yang timbul akibat penerapan kebijakan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengembangkan pola hubungan pusat dan daerah serta hubungan antara pusat dan daerah yang dipahami bersifat horizontal. Untuk lebih jelasnya, lihat Jinly Ashidiqqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945*, Jakarta: Yarsif Watampone, 2003, hlm. 28.

mengurus kepentingan sendiri sehingga akan mewadahi secara konstitusional keikutsertaan rakyat secara langsung dalam menetapkan atau memutuskan masalah kenegaraan yang penting, seperti referendum untuk perubahan Dalam UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah. Hal itu berarti UUD 1945 sebagai konstitusi tertinggi menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah. Dengan keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dapat dimungkinkan dengan sistem desentralisasi. Memberi kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah tidak lain adalah memberi tugas dan kewenangan serta tanggung jawab kepada rakyat untuk mengurus dan mengatur sendiri segala yang menjadi kepentingan-kepentingan atau urusan rumah tangga daerah mereka.

Kedua, dalam suatu Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki wilayah yang luas dengan jumlah penduduk yang besar, fragmentasi sosial yang plural, serta keadaan geografis negara yang sangat kompleks menggambarkan keragaman yang terdapat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari keragaman itu, desentralisasi merupakan sistem yang tepat untuk mencegah timbulnya disintegrasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sistem desentralisasi ini tidak terlepas dari tujuan pembentukan pemerintahan negara Indonesia yaitu melindungi kepentingan-kepentingan baik yang mencakup kedalam kepentingan umum, kepentingan sosial, ataupun kepentingan perorangan atau individu serta mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Ketiga, jika dikaitkan dengan konsep negara hukum, khususnya yang termaksud dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa Indonesia adalah negara hukum. Melalui pengkajian yang selaras Sri Soemantri Martosoewignjo¹³ mereduksi bahwa unsur-unsur pokok negara hukum yang khas dalam negara kesatuan Indonesia, yaitu:

1. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya Pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
4. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah.

Dari keempat hal yang telah dikemukakan di atas, terdapat salah satu hal yang berkaitan langsung dengan desentralisasi, yakni mengenai pembagian kekuasaan sebagaimana yang termaksud dalam salah satu asas pengorganisasian Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara konstitusional, pembagian kekuasaan menurut UUD 1945 harus dilakukan melalui desentralisasi. Hal itu secara khusus tergambar dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945. Pembagian kekuasaan menurut desentralisasi adalah pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab antara badan-badan kenegaraan, yaitu antara negara dan satuan daerah pemerintahan lebih rendah yang sama-sama sebagai pejabat publik.

Keempat, UUD Negara RI tahun 1945 memuat prinsip dan ketentuan-ketentuan tentang keadilan dan kesejahteraan sosial. Istilah kesejahteraan menurut

¹³ R. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Pertama, Bandung: PT. Alumni, 1992, hlm. 49.

UUD 1945 mengacu tiga hal, yaitu kesejahteraan umum sebagaimana yang terdapat dalam tujuan negara dalam tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana yang terdapat dalam dasar negara Indonesia, dan kesejahteraan sosial sebagaimana yang terdapat dalam Bab XIV UUD 1945 tentang perekonomian dan pemeliharaan fakir miskin dan anak-anak terlantar. Dalam hal kaitan kesejahteraan sosial dengan desentralisasi, yaitu bahwa dengan desentralisasi telah memberikan wewenang, tugas, dan tanggung jawab kepada rakyat (daerah) untuk bersama-sama memikul tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan sosial dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui keikutsertaan mereka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia ini tidak dapat dilepaskan dari hubungan penyelenggaraan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Hubungan penyelenggaraan pemerintahan itu harus berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan amanat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah diatur dalam Pasal 18A UUD 1945. Selain itu, persoalan hubungan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia itu sendiri bersumber pada hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah. Bertalian mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah

Daerah dalam hal kewenangan dapat dilihat dalam Pasal 18A ayat (1) UUD 1945.¹⁴ Secara khusus penelitian ini akan membahas tentang kewenangan Pemerintah Pusat sebagai salah satu badan atau pejabat penyelenggara negara pada Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam melakukan uji materiil terhadap peraturan daerah dari sudut pandang teori tertentu, yaitu teori negara kesatuan, teori jenjang norma (*stufenbau theory*), dan asas-asas perundang-undangan yang baik.

Dalam peraturan perundang-undangan peraturan daerah memiliki posisi yang unik karena meski kedudukan peraturan daerah berada di bawah undang-undang, tetapi tidak terdapat kesatuan pendapat antara para pakar hukum mengenai siapa yang sebenarnya berwenang melakukan uji materiil terhadap peraturan daerah apabila bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi darinya. Perdebatan mengenai *executive review* dan *judicial review*¹⁵ terhadap peraturan daerah menjadi pertanyaan tersendiri di era otonomi daerah saat ini mengingat peraturan daerah adalah produk Kepala Daerah dan DPRD di suatu daerah yang bersifat otonom.

Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa “Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan / atau peraturan

¹⁴ Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”.

¹⁵ *Executive review* adalah mekanisme pengujian suatu produk hukum oleh lembaga eksekutif. *Judicial review* adalah pengujian produk hukum oleh lembaga kehakiman. Untuk lebih jelas, lihat Zainal Arifin Hoesenin, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hlm. 37-38.

perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah”. Pemerintah sebagaimana yang dimaksud dalam Bab I tentang ketentuan umum Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Pusat (Presiden Republik Indonesia). Dengan demikian, berdasarkan ketentuan Pasal ini Pemerintah diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk membatalkan atau melakukan uji materiil terhadap peraturan daerah apabila bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, serta Pasal 11 ayat (2b) dan (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman memberi wewenang kepada Mahkamah Agung untuk “menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang”. Dengan merujuk Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berarti peraturan perundang-undangan yang dapat diuji oleh Mahkamah Agung adalah Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau Peraturan Daerah (Perda) terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, namun tidak termasuk terhadap Undang-Undang Dasar.

Sri Soemantri menjelaskan bahwa ada berbagai macam cara pembatalan peraturan daerah. Hal itu disebabkan karena terdapat beberapa pihak yang mempunyai hak uji terhadap peraturan daerah. Hak uji bukan hanya dilakukan

oleh Mahkamah Agung, tetapi juga oleh Pemerintah (Presiden) serta oleh Menteri Dalam Negeri.¹⁶

Berbeda dengan pandangan tersebut, Jimly Ashiddiqie menyatakan bahwa “Perda sebagai hasil kerja Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak dapat dibatalkan oleh keputusan sepihak dari Pemerintah Pusat begitu saja”.¹⁷ Lebih lanjut Ia mengatakan bahwa Pemerintah Pusat sudah seharusnya tidak diberi kewenangan oleh undang-undang untuk mencabut peraturan daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Akan tetapi, yang berwenang menguji peraturan daerah adalah Mahkamah Agung sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.

Pola pikir yang terkandung dalam ketentuan yang terdapat dalam Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah¹⁸ jelas berbeda dengan hal di atas, karena peraturan daerah tidak dianggap sebagai objek pengujian oleh Mahkamah Agung. Peraturan daerah itu tidak

¹⁶ Berita diambil dari situs www.hukumonline.com (27/06/2006). Senada dengan Prof. Sri Soemantri, Direktur Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Bivitri menilai, terhadap Peraturan Daerah dapat dilakukan *executive review* dan *judicial review*, “Sebenarnya ada dua lembaga (yang berwenang *me-review*). Pertama, berdasarkan Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ada kewajiban mengirimkan semua Peraturan Daerah yang sudah ditandatangani ke Departemen Dalam Negeri. Dalam dua bulan, Departemen Dalam Negeri seharusnya *me-review*. Kalau misalnya Peraturan Daerah tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait, bisa dibatalkan. Kemudian yang kedua oleh Mahkamah Agung melalui mekanisme *Judicial Review*”, tambah Bivitri.

¹⁷ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 37-39.

¹⁸ *Ibid.*

dianggap sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Dalam kaitannya dengan sistem demokrasi perwakilan dan demokrasi langsung yang diterapkan untuk pengisian jabatan-jabatan di lembaga legislatif dan eksekutif, peranan partai politik sangat besar. Hal itu berarti undang-undang dan peraturan daerah sama-sama produk politik yang mencerminkan pergulatan kepentingan politik di antara lembaga legislatif dan eksekutif, baik di pusat ataupun di daerah. Oleh karena itu, baik undang-undang ataupun peraturan daerah tidak boleh dinilai atau diuji oleh sesama lembaga politik.

Jika suatu peraturan daerah sebagai produk politik diuji dan dibatalkan oleh lembaga politik (legislatif atau eksekutif), baik di tingkat pusat atau daerah melalui mekanisme yang juga politik, berarti peraturan daerah itu dibatalkan hanya atas dasar pertimbangan politik belaka. Hal tersebut sama saja membenarkan bahwa supremasi hukum ditundukkan di bawah supremasi politik.¹⁹ Oleh karena itu, mekanisme pengujian peraturan daerah seharusnya dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui *judicial review* dengan melibatkan peranan hakim yang objektif dan imparsial sebagai pihak ketiga.

Selain itu, jika mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, prinsip otonomi daerah yang digunakan adalah prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah daerah di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat

¹⁹ Jimly Ashiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press bekerjasama dengan PT. Syamil Cipta Media, 2006, hlm. 104-105.

sebagaimana yang ditegaskan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah, memberi pelayanan, peningkatan peran serta prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.²⁰ Lebih lanjut, sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula otonomi nyata dan bertanggung jawab.²¹

Dalam kaitannya dengan urusan Pemerintah Daerah di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, maka berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat meliputi enam hal, yaitu:

1. Politik luar negeri;
2. Pertahanan;
3. Keamanan;
4. Yustisi;
5. Moneter atau fiskal nasional; dan
6. Agama.

Dengan kata lain, Pemerintah Pusat tidak mempunyai kewenangan dalam melakukan uji materiil terhadap peraturan daerah.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Pusat seperti yang diatur dalam Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menurut penulis tidak sesuai

²⁰ Jimly Ashiddiqie. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Op. Cit.*

²¹ Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban, yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan prinsip otonomi daerah yang bertanggung jawab adalah prinsip otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Lihat *Ibid.*

dengan atau telah menyimpang dalam kaitannya dari sudut pandang negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang dianut Indonesia berdasar atas UUD 1945 serta konstitusionalitas peraturan perundang-undangan di mana peraturan daerah mempunyai landasan konstitusionalitas baik formil maupun materiil. Oleh sebab itu, kewenangan Pemerintah Pusat dalam melakukan uji materiil ataupun pembatalan terhadap suatu peraturan daerah baik dalam perspektif negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang dianut negara Indonesia ataupun konstitusionalitas menurut UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah masih perlu dikaji. Dalam rangka pengkajian kewenangan Pemerintah Pusat tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian ilmiah dengan judul: **WEWENANG PEMERINTAH PUSAT DALAM MELAKUKAN UJI MATERIIL TERHADAP PERATURAN DAERAH BERDASARKAN PASAL 145 AYAT (2) UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH.**

B. Perumusan Masalah

Dari uraian dan pernyataan-pernyataan yang telah dikemukakan di atas, dapat dirumuskan beberapa hal sebagai permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apakah kewenangan Pemerintah Pusat dalam membatalkan peraturan daerah seperti diatur Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah sesuai dengan sistem desentralisasi dan konsep negara kesatuan yang dianut Indonesia berdasarkan UUD 1945?

2. Kewenangan apa yang seharusnya diberikan kepada Pemerintah Pusat dalam melakukan uji materiil terhadap peraturan daerah supaya sistem desentralisasi dan konsep negara kesatuan dapat berfungsi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UUD 1945?
3. Lembaga apa yang secara ideal diberi kewenangan uji materiil terhadap peraturan daerah sehingga konsep negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang dianut Indonesia dapat berfungsi sesuai dengan UUD 1945?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan penelitian

Sebagai suatu kajian ilmiah, penelitian ini diarahkan untuk meneliti atau mengkaji hal-hal yang berkenaan dengan:

1. Kewenangan Pemerintah Pusat dalam membatalkan peraturan daerah seperti diatur Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sesuai dengan sistem desentralisasi dan konsep negara kesatuan yang dianut Indonesia berdasarkan UUD 1945.
2. Kewenangan yang seharusnya diberikan kepada Pemerintah Pusat dalam melakukan uji materiil peraturan daerah supaya sistem desentralisasi dan konsep negara kesatuan dapat berfungsi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UUD 1945.

3. Lembaga yang secara ideal diberi kewenangan uji materiil terhadap peraturan daerah sehingga konsep negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang dianut Indonesia dapat berfungsi sesuai dengan UUD 1945.

2. Manfaat Penelitian

Selain itu, penelitian ini tentu saja diharapkan akan dapat menghasilkan manfaat atau kegunaan. Ada dua manfaat yang diharapkan sebagai hasil dari penelitian ini, yaitu manfaat yang bersifat teoritis dan praktis:

- a. Dari segi teoritis, penelitian dapat diharapkan menghasilkan karya ilmiah yang dapat dipergunakan untuk mengembangkan ilmu hukum, khususnya ilmu hukum tata negara.
- b. Dari segi praktis, penelitian dapat diharapkan menghasilkan karya ilmiah yang dapat dipakai sebagai masukan untuk merevisi ketentuan isi Pasal yang terdapat pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah dalam hal pemberian kewenangan kepada Pemerintah Pusat dalam melakukan pembatalan ataupun pengujian materiil terhadap peraturan daerah di mana kewenangan tersebut adalah milik Mahkamah Agung berdasarkan landasan konstitusi tertinggi Indonesia (UUD 1945) dan konsep negara kesatuan yang sesungguhnya.

D. Kerangka Teoritis, Kerangka Konsepsional, dan Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teori merupakan pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, si penulis mengenai sesuatu kasus ataupun permasalahan (*problem*), yang bagi si pembaca menjadi bahan perbandingan pasangan teoritis, yang mungkin ia setuju maupun tidak disetujuinya dan ini merupakan masukan *eksternal* bagi pembaca.²²

Menurut Kaelan M. S., landasan teori pada suatu penelitian merupakan dasar-dasar operasional suatu penelitian. Landasan teori pada suatu penelitian adalah bersifat strategis artinya memberikan realisasi pelaksanaan penelitian.²³ Oleh sebab itu, kerangka teoritis bagi suatu penelitian memiliki kegunaan sebagai berikut:

1. Teori tersebut berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diuji atau diselidiki kebenarannya;
2. Teori sangat berguna dalam mengembangkan klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi;
3. Teori biasanya merupakan suatu ikhtisar daripada hal-hal yang diteliti;
4. Teori memberi kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang.²⁴

Berdasarkan hal-hal di atas, penulis bertitik tolak dari tiga tatanan teori sebagai pijakan teoritis penelitian ini. Pertama, teori (konsepsi) negara kesatuan

²² Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, 1994, hlm. 80.

²³ Kaelan M. S., *Metode Penelitian Kualitatif Bidang Filsafat (Paradigma Bagi Perkembangan Penelitian Interdisipliner Filsafat, Sosial, Budaya, Semiotika, Sastra, Hukum, dan Seni)*, Yogyakarta: Paradigma, 2005, hlm. 239.

²⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UO Press, 1986, hlm. 121.

sebagai “*Grand Theory*” atau teori dasar. Kedua, teori jenjang norma (*Stufenbau Theory*) sebagai “*Middle Rank Theory*” atau teori tingkatan menengah. Ketiga, asas-asas perundang-undangan yang baik sebagai “*Applied Theory*” atau teori terapan.

1.1. Teori (Konsepsi) Negara Kesatuan

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim maksud dari negara kesatuan ialah susunan negaranya hanya terdiri atas satu negara saja dan tidak dikenal adanya negara di dalam negara seperti halnya pada negara federal.²⁵ Negara kesatuan adalah bentuk negara yang paling kokoh jika dibandingkan dengan federasi atau negara serikat.²⁶ Dalam negara kesatuan terdapat baik Persatuan (*union*) ataupun Kesatuan (*unity*).²⁷

Dalam hal kaitannya dengan bentuk negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia, dapat diketahui ciri-ciri negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, yaitu:

- (1) Suatu negara yang daerahnya diorganisasikan di bawah Pemerintah Pusat;
- (2) Kekuasaan-kekuasaan dalam wilayah diadministrasikan sebagai satu keseluruhan oleh Pemerintah Pusat;
- (3) Kekuasaan-kekuasaan yang dimiliki oleh daerah-daerah sebagai satu keseluruhan dikendalikan oleh kebijakan Pemerintah Pusat;

²⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kelima. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti. 1983. hlm. 249.

²⁶ Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kelima. Bandung: Binacipta. 1974. hlm. 187-188.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 188.

- (4) Pemerintah Pusat adalah tertinggi di atas keseluruhan tanpa suatu pembatasan-pembatasan yang ditimbulkan oleh suatu perizinan hukum terhadap kekuasaan-kekuasaan khusus kepada daerah-daerah bagiannya; serta
- (5) Kekuasaan legislatif tertinggi dipegang dan dijalankan oleh Pemerintah Pusat.²⁸

1.2. Teori Jenjang Norma (*Stufenbau Theory*)

Hans Kelsen dalam membicarakan *Determination of The Law\ Creating Function* menyatakan bahwa norma yang lebih tinggi dapat menentukan badan dan prosedur norma yang lebih rendah. Teori ini dikenal dengan istilah *Stufenbau Theory*, di mana menurutnya suatu norma itu selalu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu tata susunan sehingga suatu norma yang lebih rendah selalu bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan bersifat fiktif yang disebut dengan norma dasar (*grundnorm*).²⁹

Pembentukan norma yang satu yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi dan bahwa regressus ini (rangkaiannya pembentukan hukum) diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tata hukum, membentuk kesatuan tata hukum ini.³⁰

²⁸ Astim Riyanto, *Teori Negara Kesatuan*. Bandung: YAPEMDO, 2006, hlm. 16.

²⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by Andreas Wedberg, New York: Russel and Russel, 1961, hlm. 112-113.

³⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, alih bahasa: Drs. Somardi, *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*. Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007, hlm. 155.

Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi. Akan tetapi, norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya sehingga suatu norma dasar itu sebagai suatu *pre-supposed*.³¹

Indonesia sebagai negara hukum yang menganut ajaran negara berkonstitusi tertulis yang disebut UUD 1945. UUD 1945 ini ditempatkan sebagai *fundamental law* sehingga menjadi hukum dasar atau sumber pembuatan hukum-hukum yang lainnya. Selain itu, UUD 1945 juga sebagai *higher law*, yaitu merupakan hukum tertinggi dalam tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia.³²

1.3. Asas-Asas Perundang-undangan Yang Baik

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.³³ Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan diperlukan adanya asas pembentuk peraturan perundang-undangan yang baik.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,

³¹ Maria Farida Indrati Soeprato, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius, 1998, hlm. 25.

³² Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1993, hlm. 41-42.

³³ HAS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangn Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press dan Tata Nusa, 2008, hlm. 17.

dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasar pada asas pembentukkan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Salah satu asas yang berkaitan dengan pembentukkan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan ini harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang (baik di tingkat pusat maupun daerah). Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang. Kalau undang-undang atau perpu dapat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, Kalau peraturan dibawahnya dapat dibatalkan oleh Mahkamah Agung.³⁴

Selain itu, dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukkan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan materi muatan peraturan perundang-undangan juga harus mengandung asas yang diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;

³⁴ *Ibid*, hlm. 34.

- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka Tunggal Ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Salah satu asas yang dikandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan, yakni asas ketertiban dan kepastian hukum, yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.³⁵

2. Kerangka Konsepsional

Dalam penelitian hukum kerangka konsepsional diperoleh dari peraturan perundang-undangan atau melalui usaha untuk membentuk pengertian-pengertian hukum. Apabila kerangka konsepsional tersebut diambil dari peraturan perundang-undangan tertentu, maka biasanya kerangka konsepsional itu sekaligus merumuskan definisi-definisi tertentu yang dapat dijadikan pedoman operasional di dalam proses pengumpulan, pengolahan, analisis, dan konstruksi data.³⁶

Kerangka konsepsional dalam merumuskan atau membentuk pengertian-pengertian hukum kegunaannya tidak hanya terbatas pada penyusunan kerangka konsepsional saja, tetapi bahkan pada usaha merumuskan definisi-definisi

³⁵ *Ibid.*, hlm. 36-37.

³⁶ Solly Lubis, *Op. Cit.*, hlm. 80.

operasional di luar peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, konsep merupakan unsur pokok dari suatu penelitian.³⁷

Dalam penelitian ini terdapat beberapa konsep utama yang berkaitan dengan masalah penelitian. Konsep-konsep yang dimaksud adalah sebagai berikut:

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak atau kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.³⁸

Dalam Bab I tentang Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan, “Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut sebagai Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Uji materiil atau pengujian materiil (*judicial review*) merupakan upaya pengujian oleh lembaga yudisial terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, ataupun yudikatif dalam rangka penerapan prinsip *checks and balances* berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*).³⁹

³⁷ Koentjaraningrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997, hlm. 24.

³⁸ Departemen Pendidikan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 48.

³⁹ Jimly Asshidiqie, *Menelaah Putusan Mahkamah Agung Tentang Judicial Review Atas PP No. 19/2001 Yang Bertentangan Dengan UU No. 31 Tahun 1999*, hlm. 1.

Dalam Bab I tentang Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan, “Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah”. Selanjutnya dalam Bab I tentang Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya disebutkan, “Peraturan Daerah, yang selanjutnya disebut Perda adalah Peraturan Daerah Provinsi, dan atau Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota”.

Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, “Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah”.

3. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, dalam kerangka teoritis, dengan memperhatikan rumusan masalah yang akan diteliti, peneliti dapat membuat suatu gambaran kerangka pemikiran untuk memecahkan masalah dalam penelitian ini. Berikut ini gambaran dari kerangka pemikiran tersebut yang dapat dilihat pada halaman selanjutnya.

E. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis- normatif (*yuridis-dogmatis*).⁴⁰ Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder.⁴¹ Penelitian yuridis normatif tidak memerlukan lokasi penelitian, sebab bahan-bahan hukum sudah didokumentasikan dalam perpustakaan atau tempat-tempat lain yang berfungsi untuk menyimpan data kepustakaan. Data kepustakaan adalah data yang sudah didokumentasikan sehingga penggalian data kepustakaan atau data yang sudah didokumentasikan tidak perlu dilakukan secara langsung turun ke lapangan.

Sebagai penelitian hukum dengan metode penelitian yuridis normatif, pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian hukum dengan pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara memahami, mengungkap, dan menafsirkan makna norma-norma hukum yang menjadi bahan hukum. Penelitian norma-norma hukum itu dipahami, diungkap, dan ditafsir maknanya dengan penafsiran yang ada di dalam ilmu hukum. Penelitian hukum dengan pendekatan konseptual yaitu mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum untuk menemukan ide-ide

⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Tingkat*, Jakarta: Rajawali Press, 1990, hlm.15.

⁴¹ Hotma P. Sibuea dan Herybertus Sukartono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Krakatauw Book, 2009, hlm. 79.

yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isi hukum yang dihadapi.⁴²

1) Metode Penafsiran Sebagai Cara Untuk Memahami Norma Hukum

Sebagaimana dikemukakan penelitian hukum normatif bertujuan untuk memahami norma-norma hukum positif yang berlaku dalam suatu negara. Pemahaman norma-norma hukum dapat dilakukan dengan cara mengungkap makna norma hukum yang tersembunyi. Dari sudut pandang tertentu, norma-norma hukum adalah suatu bentuk ungkapan, perasaan, dan pikiran suatu bangsa. Ungkapan perasaan dan pikiran yang demikian dapat dipahami hanya dengan menafsirkannya. Untuk itulah dalam Ilmu Hukum dikenal berbagai metode penafsiran, seperti penafsiran gramatikal (penafsiran menurut bahasa), teleologis/sosiologis, sistematis, histories, komparatif, dan lain-lain.⁴³ Dalam perkembangan sekarang ini mulai berkembang metode penafsiran hukum yang lain yang disebut dengan hermeneutika hukum.⁴⁴

2) Bahan Hukum

Penelitian hukum bertujuan untuk mengumpulkan bahan-bahan hukum dengan maksud untuk menjawab masalah hukum yang sudah diidentifikasi sebelumnya. Bahan-bahan hukum adalah bahan-bahan yang mempunyai kekuatan

⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2005, hlm. 95.

⁴³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2003, hlm. 170 dan seterusnya.

⁴⁴ Jazin Hamidi, *Hermeneutika Hukum, Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm 39 dan seterusnya.

mengikat dari sudut pandang hukum.⁴⁵ Data penelitian hukum adalah data dalam bentuk bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer adalah norma-norma hukum positif (undang-undang) yang ditetapkan dan ditegakkan oleh negara dengan kekuasaan untuk memaksakan pemberlakuan norma-norma hukum itu. Contohnya seperti UUD 1945, UU atau Peraturan Perundangan, Peraturan Pemerintah, Putusan Mahkamah Agung, dan lain-lain.⁴⁶ Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang meliputi buku-buku ilmiah di bidang hukum yang mengandung doktrin-doktrin. Sebagai penelitian hukum dengan objek kaidah-kaidah hukum, pemahaman terhadap kaidah hukum dilakukan dengan cara menggunakan sarana penafsiran. Misalnya, buku dan jurnal ilmiah yang berisi pendapat para pakar hukum.⁴⁷ Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat atas dasar kesepakatan sekelompok masyarakat berkaitan dengan suatu hal tertentu. Contohnya, yaitu Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, dan lain-lain.⁴⁸

Bahan-bahan hukum yang diuraikan di atas dasar kekuatan mengikatnya masing-masing. Bahan hukum primer seperti UUD 1945, UU, Peraturan Pemerintah, dan lain-lain mempunyai kekuatan mengikat yang lebih kuat terhadap bahan hukum sekunder dan tersier.

⁴⁵ Soerjono Sukanto, *Op., Cit.*, hlm. 33.

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 142.

⁴⁷ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rhineka Cipta, 1996, hlm. 103.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 104.

Bahan-bahan hukum sekunder mempunyai kekuatan yang lebih lemah daripada bahan-bahan hukum primer sebab, kekuatan mengikat bahan-bahan hukum sekunder tidak dipaksakan oleh negara seperti halnya bahan-bahan hukum primer.⁴⁹

Kekuatan mengikat bahan-bahan hukum sekunder terletak pada sikap penerimaan dan keyakinan akan kebenaran dari pendapat atau teori yang dikemukakan dalam buku-buku ilmiah dan jurnal-jurnal ilmiah tersebut.

Isi buku ilmiah dan jurnal ilmiah adalah pendapat para pakar hukum dibidangnya masing-masing. Oleh karena itu, kekuatan mengikat pendapat atau teori yang tercantum dalam buku ilmiah atau jurnal ilmiah tersebut terletak pada sikap penerimaan atau penolakan orang banyak terhadap pendapat tersebut. Fungsi dari bahan-bahan hukum sekunder adalah memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer.

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang terlemah kekuatan mengikatnya di antara ketiga bahan hukum tersebut. Kekuatan mengikat bahan-bahan hukum tersier hanya didasarkan pada suatu kesepakatan (konvensi).⁵⁰ Dalam hal ini istilah-istilah (kata) yang terdapat dalam kamus bahasa tiap negara berbeda-beda. Bahasa Inggris menyebut hakim dengan kata "*Judge*" dan Bahasa Belanda dengan kata "*Rechter*". Bahan hukum tersier berfungsi untuk

⁴⁹ Hotma P. Sibuea dan Herybertus Sukartono, *Op., Cit.*, hlm. 74

⁵⁰ *Ibid.*

memberikan penjelasan atau keterangan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder tersebut.

3) Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan adalah suatu teknik pengumpulan data atau penggalan data kepustakaan.⁵¹ Data kepustakaan didapat langsung dari masyarakat. Akan tetapi, dilakukan di mana data kepustakaan itu berada. Dalam hal ini mencari data kepustakaan dari buku-buku ilmiah di bidang hukum, perundang-undangan, dan lain-lain.

Data kepustakaan tidak selalu disimpan di perpustakaan tetapi ada dimana saja sehingga penggalan data kepustakaan secara praktis tidak harus dilakukan di perpustakaan. Data kepustakaan bisa didapat di pengadilan, kantor-kantor lembaga negara, atau tempat-tempat lain yang berfungsi untuk menyimpan data kepustakaan tersebut.

4) Teknik Pengolahan Bahan Hukum

Pengolahan bahan-bahan hukum dalam rangka penelitian hukum normatif meliputi berbagai aktivitas intelektual, yakni sebagai berikut:

- a. Memaparkan hukum yang berlaku;
- b. Menginterpretasi hukum yang berlaku;
- c. Menganalisa hukum yang berlaku; dan
- d. Mensistemasi hukum yang berlaku.⁵²

⁵¹ Bambang sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Grafindo, 1996, hlm. 112.

⁵² Hotma P. Sibuea dan Herybertus Sukartono, *Op. Cit.*, hlm. 32.

Hukum itu merupakan produk manusia atau bangsa sebagai bentuk ungkapan isi hati, pikiran, dan perasaan manusia. Oleh karena itu, memahami ilmu hukum salah satu cara yang paling penting adalah dengan cara melakukan interpretasi atau penafsiran hukum.

Data (bahan-bahan hukum) yang telah dikumpulkan kemudian dideskripsikan dan ditafsirkan untuk menentukan makna dan kaidah-kaidah hukum tersebut dengan sarana interpretasi (penafsiran). Sebagai penelitian hukum dengan objek kaidah-kaidah hukum, pemahaman terhadap kaidah hukum dilakukan dengan cara menggunakan sarana penafsiran secara sistematis. Penafsiran sistematis adalah penafsiran terhadap suatu peraturan perundang-undangan dengan cara mempelajari suatu sistem tertentu yang terdapat dalam suatu tata hukum. Kemudian di tata dalam suatu tatanan atau jaringan bersifat koheren dan sistematis.⁵³ Beberapa undang-undang dari suatu bidang yang sama atau dari berbagai bidang yang berbeda dapat ditata dalam suatu tatanan sehingga tampak dalam hubungannya.

5) Analisis Bahan Hukum

Hukum dalam pengertian bahan hukum adalah suatu aktivitas akal budi yang pada dasarnya bertujuan untuk mengurai norma-norma hukum agar kandungan norma yang terdapat dalam suatu kaidah hukum dapat diketahui. Burhan Ashofa menyatakan “proses analisis data itu sebenarnya merupakan pekerjaan untuk menemukan tema-tema dan merumuskan hipotesa-hipotesa.

⁵³ Hotma P. Sibuea, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, Jakarta: Krakatauuw Book, 2006, hlm. 62.

Meskipun sebenarnya tidak ada formula yang pasti untuk dapat digunakan merumuskan hipotesa”.⁵⁴

Ilmu hukum menganalisa norma hukum dan bukan data empiris. Alat bantu (sarana berpikir ilmiah) yang dapat dipergunakan untuk menganalisis norma-norma hukum adalah logika dan bahasa. Oleh karena itu, dalam ilmu hukum tidak lazim dikenal istilah analisis kualitatif atau analisis kuantitatif. Jadi, tujuan melakukan analisis hukum adalah upaya mengungkap kandungan norma hukum sehingga dapat diketahui:

- a. Kaidah-kaidah hukum yang berisikan suruhan (*gebod*);
- b. Kaidah-kaidah yang berisikan larangan (*verbod*); dan
- c. Kaidah-kaidah yang berisikan kebolehan (*mogen*).

Jika sudah berhasil mengungkap isi dan sifat dari suatu kaidah (norma) hukum seperti yang dikemukakan diatas, masih ada langkah yang harus dilakukan dalam rangka menganalisis hukum tersebut. Tindakan yang harus dilakukan, yaitu melihat hubungan antara kandungan norma hukum yang sedang diteliti dengan kandungan hukum yang lain.

Hubungan norma-norma hukum itu, meliputi kandungan norma-norma hukum diantara Pasal-Pasal dalam suatu Undang-Undang maupun kandungan norma hukum dalam Pasal-Pasal peraturan perundang-undangan yang berbeda.

⁵⁴ Burhan Ashofa, *Op., Cit.*, hlm 66.

Selain itu, suatu kaidah hukum yang telah disistematisasi dapat menjadi rujukan sebagai bahan perbandingan hukum antar negara.⁵⁵

F. Sistematika Penulisan

Seperti yang telah diuraikan di atas mengenai hal-hal yang menyangkut materi pembahasan atau permasalahan, akan tetapi untuk memudahkan pemahaman atau penelaahan terhadap materi, maka penulis perlu untuk membuat sistematika penulisan penelitian ini. Hal ini tidak lain adalah untuk mengetahui materi apa yang akan dibahas dalam penelitian ini serta mempunyai hubungan antara yang satu dengan yang lain, khususnya agar materi- materi dalam tulisan ini dapat saling mengisi dalam mencapai sasaran.

Adapun sistematika penulisan penelitian ini terdiri atas lima bab yang dibagi dalam beberapa sub bab, yaitu:

BAB I : Bab tentang Pendahuluan yang terbagi dalam beberapa sub bab:

- A. Latar Belakang Masalah;
- B. Perumusan Masalah;
- C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian;
- D. Kerangka Teoritis, Kerangka Konseptual, Dan Kerangka Pemikiran;
- E. Metode Penelitian; dan
- F. Sistematika Penulisan.

BAB II: Bab tentang Tinjauan Kepustakaan yang terdiri atas beberapa sub bab:

- A. Teori (Konsep) Negara Kesatuan;

⁵⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Op., Cit*, hlm. 133.

- B. Teori Jenjang Norma (*Stufenbau Theory*); dan
- C. Asas-Asas Perundang-undangan Yang Baik.

BAB III: Bab yang berisi hasil penelitian, yakni tinjauan normatif kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam bab ini terbagi dalam dua sub bab, yaitu:

- A. Wewenang Pemerintah Pusat Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah; dan
- B. Wewenang Pemerintah Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

BAB IV: Bab tentang pembahasan dan analisis hasil penelitian, yakni wewenang Pemerintah Pusat dalam melakukan uji materiil terhadap peraturan daerah menurut Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Bab ini juga terbagi dalam beberapa sub bab, yaitu:

- A. Kewenangan Pemerintah Pusat dalam membatalkan peraturan daerah yang sesuai dengan sistem desentralisasi dan konsep Negara Kesatuan yang dianut Indonesia berdasar UUD 1945.

- B. Kewenangan yang seharusnya diberikan kepada Pemerintah Pusat dalam melakukan uji materiil peraturan daerah supaya sistem desentralisasi dan konsep Negara Kesatuan dapat berfungsi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UUD 1945.
- C. Lembaga yang ideal diberi kewenangan uji materiil terhadap peraturan daerah sehingga konsep Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi yang dianut Indonesia dapat berfungsi sesuai dengan UUD 1945.

BAB V: Bab kelima ini merupakan bab penutup dan terbagi dalam dua sub bab.

- A. Kesimpulan; dan
- B. Saran.

