

SKRIPSI

**WEWENANG PEMERINTAH PUSAT DALAM MELAKUKAN
UJI MATERI TERHADAP PERATURAN DAERAH
BERDASARKAN PASAL 145 AYAT (2)
UNDANG-UNDANG NOMOR 32
TAHUN 2004 TENTANG
PEMERINTAHAN
DAERAH**



Diajukan Untuk Melengkapi Tugas Akhir Guna Memenuhi Syarat
Mencapai Gelar Sarjana Hukum

OLEH

NAMA: ABDUL AZIZ KAMIL RAFIKOLAN

NPM : 200610115131

PROGRAM STRATA SATU ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BHAYANGKARA JAKARTA RAYA

2010

PERSETUJUAN SKRIPSI

NAMA : ABDUL AZIZ KAMIL RAFIKOLAN
NPM : 200610115131
FAKULTAS/PROG STUDI : HUKUM / ILMU HUKUM
JUDUL SKRIPSI : WEWENANG PEMERINTAH PUSAT
DALAM MELAKUKAN UJI MATERIIL
TERHADAP PERATURAN DAERAH
BERDASARKAN PASAL 145 AYAT (2)
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN
2004 TENTANG PEMERINTAHAN
DAERAH



DISETUJUI OLEH:

PEMBIMBING MATERI

PEMBIMBING TEKNIS


DR. HOTMA P. SIBUEA S.H., M.H.


BAHRIA PRENTHA S.H., M.H.

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

UNIVERSITAS BHAYANGKARA JAKARTA RAYA
PROGRAM STRATA SATU FAKULTAS HUKUM
SK TERKAREDISASI "B" NOMOR: 001 BAN PT/Ak-XI/S1/IV/2008

PENGESAHAN SKRIPSI

NAMA : ABDUL AZIZ KAMIL RAFIKOLAN
NPM : 200610115131
FAKULTAS/PROG. STUDI : HUKUM/ILMU HUKUM

JUDUL SKRIPSI

WEWENANG PEMERINTAH PUSAT DALAM MELAKUKAN UJI
MATERIIL TERHADAP PERATURAN DAERAH BERDASARKAN
PASAL 145 AYAT (2) UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN
2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Skripsi Ini Telah Dipertahankan Di Depan Para Penguji Pada Tanggal
31 Agustus 2010 dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Untuk Diterima

SUSUNAN DEWAN PENGUJI

Panitia Penguji

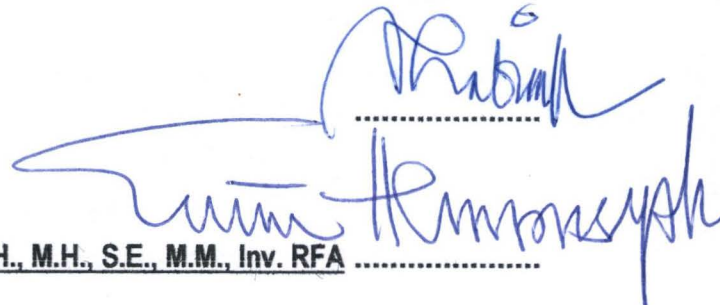
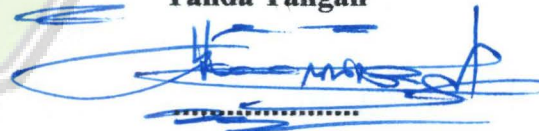
Dr. Dr. Drs.A.A.Oka Dhermawan S.H., M.HUM, MSI.
Dekan

Drs. Logan Siagian M.H.
Ketua Penguji

Dr. Dr. Ir. H. Erwin Owan Hermansyah S.H., M.H., S.E., M.M., Inv. RFA
Penguji I

J. Karsa Simamora S.H., M.M.
Penguji II

Tanda Tangan



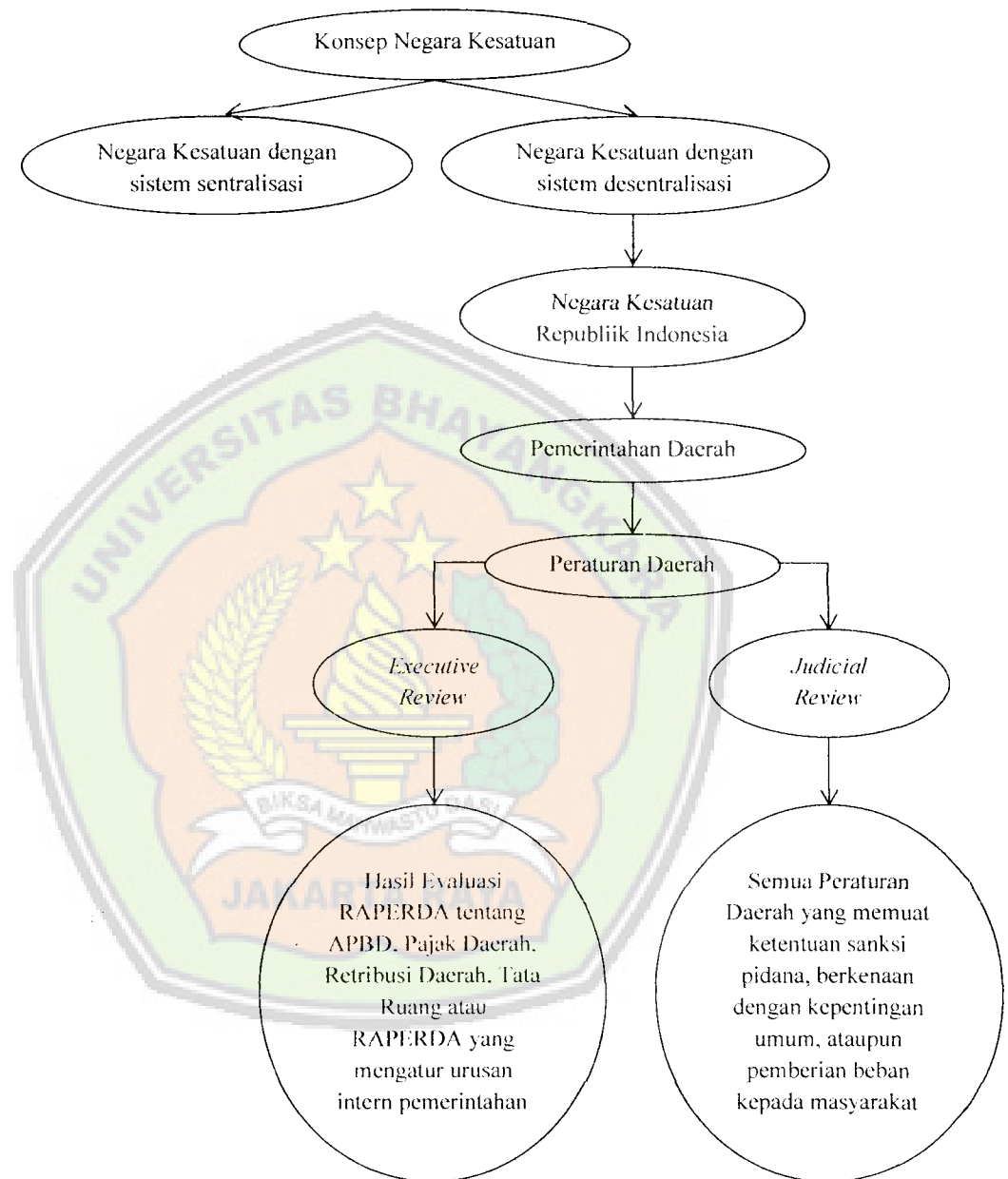
MOTTO/PERSEMBAHAN

Apabila secara kebetulan kamu menjadi orang yang dekat dengan penguasa, maka berhati-hatilah kamu seolah-olah kamu sedang berdiri di atas pedang yang tajam sekali.

“Sesungguhnya Kami telah mengemukakan amanat kepada langit, bumi dan gunung-gunung, maka semuanya enggan untuk memikul amanat itu dan mereka khawatir akan mengkhianatinya, dan dipikullah amanat itu oleh manusia. Sesungguhnya manusia itu amat zalim dan amat bodoh. Yang dimaksud dengan amanat di sini ialah tugas-tugas keagamaan. Tumbuh-tumbuhan, binatang, gunung, dan malaikat semua tidak mampu ketika Allah SWT meminta mereka menjadi khalifah (pemimpin) di dunia ini. Tetapi manusia dengan sombongnya berebut-rebut menyanggupi permintaan Allah SWT sehingga banyak manusia masuk ke neraka karena gagal memegang amanah.”

(Imam Al-Ghozali)

Gambaran Kerangka Pemikiran!



KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahiim

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas semua anugerah, lindungan, dan bimbingan-Nya penulisan skripsi 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” ini dapat diselesaikan ditengah banyaknya kesulitan dan rintangan yang melanda penulis. Sesungguhnya Allah SWT telah memberikan banyak rahmat-Nya pada penulis, tetapi penulis terkadang lupa untuk mensyukuri rahmat dan nikmat tersebut. (Nikmat Tuhan mana yang manusia bisa dustakan).

Secara umum, alasan pembatalan produk hukum daerah adalah: (a) mengakibatkan ekonomi biaya tinggi dan pungutan ganda pada satu objek, (b) tumpang tindih dengan kewenangan pusat, (c) tidak layak dikenakan retribusi, (d) tidak ada aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi, (e) merintangai arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan ekspor dan import. Baik Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan pembatalan Peraturan Daerah dan produk hukum daerah lainnya kepada Pemerintah (eksekutif). Di sisi lain, Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 telah mengamanatkan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang

kepada Mahkamah Agung. Dengan demikian, ada dua cara untuk melakukan penilaian terhadap produk hukum daerah yakni melalui Pemerintah (*executive review*) dan Mahkamah Agung (*judicial review*). Hal ini tentu bukanlah pengaturan yang ideal karena bisa menimbulkan benturan keputusan antara keduanya.

Sebagaimana terlihat dalam praktik bahwa ada sejumlah Peraturan Daerah yang sudah dibatalkan oleh Pemerintah dimajukan ke *judicial review* di Mahkamah Agung meskipun bukan oleh Pemerintah Daerah tetapi oleh sekelompok masyarakat, kalangan pengusaha, dan lain-lain. Demikian pula sebaliknya, ada produk hukum daerah yang tidak dibatalkan oleh Pemerintah tetapi oleh beberapa anggota partai politik tertentu diajukan ke Mahkamah Agung dan dinyatakan tidak sah oleh Mahkamah Agung.

Penulisan skripsi ini tentu tidak akan diselesaikan tanpa budi baik dan dukungan dari berbagai pihak karena banyaknya keterbatasan yang penulis miliki. Untuk itu, secara khusus dan istimewa, penulis ucapkan terima kasih kepada:

1. Ayah dan Ibu selaku kedua orang tua penulis yang telah merawat, membesarkan, mendidik penulis sejak kecil hingga saat ini dan doa yang diberikan demi kebaikan dan keberhasilan penulis serta dukungan baik moril maupun materiil kepada penulis.

Tak lupa penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat:

1. Bapak Dr. Hotma P. Sibuea, S.H., M.H., sebagai pembimbing materi penulis yang memiliki kemuliaan hati karena berkenan membimbing dan

mengarahkan penulisan skripsi ini, memberikan bingkai pemikiran keilmuan, mendorong penulis untuk terus berkarya secara baik memberikan teladan seorang intelektual yang konsisten pada ilmu yang ditekuni dan bersahaja dalam hidup, mempertajam analisis skripsi penulis, serta telah banyak memberikan inspirasi dalam hidup kepada penulis. Beliau adalah guru teladan yang luar biasa bagi penulis. Semoga Allah SWT berkenan memberikan balasan budi baik kepada beliau dengan memberikan kesehatan, umur panjang, serta memberikan anugerah dan kemuliaan di dunia dan akhirat.

2. Ibu Bahria Prentha S.H., M.H., selaku pembimbing teknis yang telah memberikan bimbingan kepada penulis dalam mengerjakan teknis penulisan skripsi ini dan juga memberikan waktu dan ilmunya kepada penulis sehingga masalah teknis penulisan skripsi ini dapat diselesaikan dan terlaksana dengan baik.
3. Bapak Drs. Logan Siagian S.H., M.H., selaku Rektor Universitas Bhayangkara Jakarta Raya.
4. Bapak Dr. Dr. Drs. A.A. Oka Dhermawan S.H., M.Hum., M.Si., selaku Dekan fakultas hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, yang mana bagi penulis masa kepemimpinan beliau amat berkesan karena fakultas hukum dapat mencapai akreditasi “B” dari Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT).
5. Bapak dan Ibu Dosen fakultas hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya yang namanya tidak dapat disebutkan satu persatu oleh penulis.

6. Bapak dan Ibu Staf fakultas hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Ray atas jasa dan pelayanan selama penulis menjadi mahasiswa fakultas hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya terlebih pada saat penulisan skripsi ini.
7. Seluruh staf karyawan/karyawati Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, atas pelayanannya selama penulis kuliah di Universitas Bhayangkara Jakarta Raya.

Tidak lupa, penulis berhutang budi kepada pihak yang telah memberikan masukan berupa pendapat ilmiah serta bahan penulisan:

1. Prof. Dr. Drs. Astim Riyanto S.H., M.H. selaku Guru Besar (Profesor) Ilmu Hukum Tata Negara Spesialisasi Hukum Konstitusi yang telah memberikan saran-saran dan pendapat dalam penulisan skripsi ini serta memberikan referensi buku-buku beliau bagi penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
2. Saudara Daddi Arhandy selaku senior penulis yang telah memberikan banyak saran dan arahan dalam penulisan skripsi ini.
3. Saudara Rudy K. Alamsyah selaku rekan satu bimbingan yang telah banyak memberikan dukungan, motivasi serta saran dan masukan dalam penulisan skripsi ini

Terima kasih juga penulis haturkan kepada pihak-pihak di bawah ini atas saran, semangat dan dorongan yang diberikan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsinya.

1. Saudara Yopi selaku rekan satu bimbingan.

2. Rekan-rekan mahasiswa/mahasiswi fakultas hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya angkatan 2006 baik kelas pagi atau kelas sore atas kebersamaannya selama kuliah.

Walaupun karya ini masih jauh dari kesempurnaan, besar harapan penulis agar karya ini dapat berguna dalam menjadi bahan bacaan bagi peminat Hukum Tata Negara. Sesungguhnya yang benar hanya dari Allah SWT semata dan yang salah dari kelemahan penulis.



Bekasi, Agustus, 2010,

Penulis

ABSTRAK

Abdul Aziz Kamil Rafikolan, 200610115131, Wewenang Pemerintah Pusat Dalam Melakukan Uji Materiil Terhadap Peraturan Daerah Berdasarkan Pasal 145 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan wewenang kepada Pemerintah Pusat (Presiden RI) untuk membatalkan peraturan daerah apabila peraturan daerah tersebut bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun, tidak ada kesatuan pendapat di antara para pakar hukum mengenai siapa yang berwenang menguji peraturan daerah, apakah melalui mekanisme *executive review* oleh Pemerintah Pusat atau *judicial review* oleh Mahkamah Agung. Hal itu disebabkan peraturan daerah adalah produk hukum Kepala Daerah dan DPRD di suatu daerah yang bersifat otonom. Peraturan daerah juga memiliki landasan konstitusional baik formil maupun materiil sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam hubungannya dengan wewenang Pemerintah Pusat yang disebut di atas, ada beberapa permasalahan yang dirumuskan sebagai masalah penelitian ini. Pertama, apakah kewenangan Pemerintah Pusat dalam membatalkan suatu 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? Kedua, 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? Ketiga, 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?

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji hal-hal yang berkenaan dengan: Kewenangan Pemerintah Pusat dalam membatalkan peraturan daerah seperti yang 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, 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, 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. Dalam penelitian ini dipergunakan metode penelitian

yuridis- normatif (*yuridis-dogmatis*). Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder.

Kesimpulan penelitian ini adalah sebagai berikut: Pertama, kewenangan Pemerintah Pusat dalam membatalkan peraturan daerah sudah sesuai dengan konsep negara kesatuan yang dianut Indonesia berdasarkan UUD 1945 dalam rangka melakukan kontrol atau pengawasan terhadap unit-unit pemerintahan daerah. Namun, dengan dianutnya sistem desentralisasi oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia, mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang telah diatur oleh undang-undang serta karena tindakan pembatalan termasuk ke dalam bidang peradilan, maka pembatalan yang dilakukan oleh Pemerintah dapat diartikan bahwa Pemerintah melakukan tindakan peradilan atau telah mencampuri wewenang lembaga peradilan. Kedua, kewenangan yang seharusnya diberikan kepada Pemerintah Pusat dalam melakukan uji materiil peraturan daerah adalah melakukan pengujian terhadap hasil evaluasi rancangan peraturan daerah yang belum mengikat secara umum melalui mekanisme *executive review* (terbatas) sebagai bentuk pengawasan preventif. Ketiga, lembaga yang secara ideal diberi kewenangan uji materiil peraturan daerah adalah Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan atau pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah sehingga konsep negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang dianut Indonesia dapat berfungsi sesuai dengan UUD 1945. Sesuai dengan kesimpulan penelitian tersebut, penulis mengemukakan saran-saran seperti berikut ini. Pertama, sebaiknya ketentuan dalam isi Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan wewenang kepada Pemerintah Pusat dalam membatalkan suatu peraturan daerah harus di revisi. Kedua, karena peraturan daerah merupakan produk legislatif daerah, maka sebaiknya peraturan daerah tersebut hanya di "*priview*" Pemerintah Pusat melalui mekanisme *executive priview* apabila statusnya masih sebagai rancangan peraturan daerah yang belum mengikat secara umum. Ketiga, dalam pengujian terhadap suatu peraturan perundang-undangan sebaiknya tidak hanya didasarkan pada asas pertingkatan peraturan perundang-undangan, tetapi juga harus memperhatikan pada lingkungan kewenangannya agar terjadi sinkronisasi dengan UUD 1945.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
MOTTO/PERSEMBAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK.....	x
DAFTAR ISI.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian.....	14
1. Tujuan Penelitian.....	14
2. Manfaat Penelitian.....	15
D. Kerangka Teoritis, Kerangka Konseptual, Dan Kerangka Pemikiran.....	16
1. Kerangka Teoritis.....	16
2. Kerangka Konseptual.....	21
3. Kerangka Pemikiran.....	23
E. Metode Penelitian.....	25

1. Metode Penafsiran Sebagai Cara Untuk Memahami Norma Hukum.....	26
2. Bahan Hukum.....	26
3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	29
4. Teknik Pengelolaan Bahan Hukum.....	29
5. Analisis Bahan Hukum.....	30
F. Sistematika Penulisan.....	32

BAB II TINJAUAN TEORITIS

A. Teori Negara Kesatuan.....	35
B. Teori Jenjang Norma (<i>Stufenbau Theory</i>).....	51
C. Asas-Asas Perundang-undangan Yang Baik.....	57

BAB III 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

A. Wewenang Pemerintah Pusat Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.....	61
1. Wewenang Pemerintah Pusat Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	61
2. Wewenang Pemerintah Pusat Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.....	73

B. Wewenang Pemerintah Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.....79

1. Wewenang Pemerintah Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945..... 79

2. Wewenang Pemerintah Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah..... 80

BAB IV WEWENANG PEMERINTAH PUSAT DALAM MELAKUKAN UJI MATERIIL TERHADAP PERATURAN DAERAH BERDASARKAN PASAL 145 AYAT (2) UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

A. Kewenangan Pemerintah Pusat Dalam Membatalan Peraturan Daerah Yang Sesuai Dengan Sistem Desentralisasi Dan Konsep Negara Kesatuan Yang Dianut Indonesia Berdasarkan UUD 1945.....89

1. Landasan Hukum Pelaksana Pemerintahan Daerah..... 89

2. Peraturan Daerah Sebagai Landasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah..... 94

3. Pembatalan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Pusat..... 96

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..... 106

1. Pengujian Sebagai Bentuk Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah..... 106

2. Mekanisme Pengawasan Norma Hukum..... 111

3. Kewenangan Pemerintah Pusat Dalam Pengujian Peraturan Daerah.....	113
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.....	120
1. Pengertian Hak Menguji dan Judicial Review.....	120
2. Objek Pengujian Peraturan Perundang-undangan.....	122
3. Pengujian Peraturan Daerah Oleh Mahkamah Agung.....	123
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	129
B. Saran.....	130
DAFTAR PUSTAKA	
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	
LAMPIRAN	