

dilakukan dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Dengan demikian, kewenangan pembentuk undang-undang untuk mengatur hubungan dan pembagian wewenang dibatasi dengan keharusan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

3. Frasa memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah berkonsekuensi terhadap munculnya keharusan bagi pembentuk undang-undang untuk mengatur hubungan kewenangan pemerintah secara tidak sama atau seragam atau asimetris, artinya dalam mengatur hubungan kewenangan pemerintahan, pembentuk undang-undang tidak mesti mengatur pola dan pembagian kewenangan secara sama untuk semua daerah melainkan harus memperhatikan kondisi masing-masing daerah.

Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18 A, ayat 1). Prinsip ini mengandung pengertian bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformalitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh keadaan khusus dan keragaman setiap daerah. Otonomi untuk daerah-daerah pertanian dapat berbeda dengan daerah-daerah industri, atau antara daerah pantai dan pedalaman, dan sebagainya.⁸

Dengan memperhatikan keberagaman daerah apabila semua daerah dalam kondisi sama, pengaturan hubungan yang sama tentu dimungkinkan. Tetapi jika kondisi daerah satu dengan daerah lainnya berbeda, muncul kewajiban bagi pembentuk undang-undang untuk mengaturnya secara berbeda pula. Cara berpikir

⁸ Utang Rosidin, *Otonomi daerah dan desentralisasi*, Pustaka Setia. Bandung. 2010, hlm 35.

demikian dapat dibangun karena frasa memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sesungguhnya tidaklah dimaksudkan untuk daerah-daerah dengan status daerah khusus melainkan juga meliputi seluruh daerah otonom lainnya sehingga prinsip asimetris dalam pengaturan hubungan wewenang pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota berlaku juga untuk daerah-daerah lain yang tidak dimaksudkan berstatus khusus saja.

Berdasarkan kandungan ketentuan Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945, pengalihan kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah tentu dapat ditelaah lebih jauh tentang apakah dapat dinilai bertentangan atau tidak dengan konstitusi. Dari aspek pilihan bentuk hukum pengaturannya, yaitu undang-undang, maka pengaturan pembagian wewenang tersebut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentunya sudah sesuai dengan mandat Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Terlebih lagi jika dibandingkan dengan periode sebelumnya, dimana pembagian hubungan kewenangan pemerintah justru diatur lebih lanjut dalam peraturan Pemerintah, artinya bentuk hukum pengaturan sudah tepat dan memiliki posisi yang lebih kuat. Hanya saja, dari aspek kewajiban pembentuk undang-undang untuk memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah pengaturan pembagian dan hubungan wewenang tersebut justru belum terpenuhi.⁹

⁹ Risalah sidang MK. *Op. cit.* hlm 16.

B. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian yang dikemukakan di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pertimbangan Hukum Peralihan Wewenang Urusan Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Berdasarkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana Disharmonisasi antara Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
3. Bagaimana Implikasi Hukum Peralihan Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan Menengah dari Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Provinsi?

C. Tujuan dan kegunaan penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk meneliti mengenai pertimbangan hukum peralihan wewenang urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan Pendidikan berdasarkan Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengetahui Disharmonisasi antara Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Untuk mengetahui Implikasi Hukum Pengalihan Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan Menengah dari Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Provinsi.

Kegunaan penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai berikut:

1. Secara teoritis, diharapkan dapat menambah khazanah keilmuan terutama dalam konteks hukum tata negara dalam memandang sebuah Harmonisasi Peraturan perundang-undangan terutama yang terkait dengan peraturan yang mengatur tentang penyelenggaraan pendidikan dalam kerangka ketatanegaraan dan otonomi daerah Indonesia;
2. Untuk memenuhi persyaratan menyelesaikan studi Magister Ilmu Hukum di Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

1. Kajian Pustaka

Penelitian ini fokus pada pembahasan mengenai Harmonisasi Peraturan perundangan-undangan yang terkhusus dalam peraturan pembagian urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang 20 Tahun 2003 tentang system pendidikan nasional. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pendidikan sebagai urusan wajib pemerintahan daerah. Namun demikian, bagaimana ruang lingkup dan bentuk penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pendidikan diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

Pada fakta dengan digesernya kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah dari daerah kabupaten/kota ke daerah provinsi, angka 1 huruf a Nomor

1 Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014¹⁰, justru bertentangan atau tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 50 ayat (5) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menyatakan pemerintah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar, pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal.¹¹

Dalam rangka pengujian angka 1 huruf a nomor 1 lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, ketentuan Pasal 50 ayat (5) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 memang bukan batu uji untuk menilainya. Hanya saja ketidakpastian hukum yang timbul akibat terjadi peralihan kewenangan penyelenggaraan pendidikan tinggi penyelenggaraan pendidikan melalui ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan wujud hilangnya hak atas kepastian hukum setiap warga negara terhadap penyelenggaraan pendidikan menengah.¹²

Kemudian, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga tidak mengatur bagaimana peralihan kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah tersebut mesti dilakukan dalam kaitannya dengan adanya ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 yang secara khusus mengatur sistem penyelenggaraan pendidikan termasuk pendidikan menengah.

Namun demikian, untuk mendapatkan jawaban yang final dan tegas secara ilmiah mengenai kewenangan tersebut, masih memerlukan penelitian lebih mendalam, khususnya bagi penulis.

¹⁰ Lihat: Lampiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹ Risalah Sidang MK. *Op, cit.*, hlm 20.

¹² Risalah Sidang, hlm 20.

Guna menghindari terjadinya duplikasi dan plagiasi penelitian terhadap judul dan masalah yang sama, maka dilakukan pengumpulan data dan pengoreksian terhadap data-data yang telah terkumpul terkait dengan “Pengaturan Pembagian Urusan Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”.

Namun ada beberapa karya yang terkait dengan pembahasan tesis penulis mengenai Pengaturan Pembagian Urusan Pemerintahan, diantaranya:

1. Magdalena Maturbongs, dalam Tesisnya yang Berjudul “Pembagian Wewenang Antara Pemerintah Provinsi Dan Pemerintah Kabupaten/Kota Berdasarkan Otonomi Khusus Papua” (Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta 2008). yaitu tentang pembagian wewenang penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan otonomi khusus Papua belum diimplementasikan ke dalam instrumen hukum yaitu Peraturan Daerah Khusus (Perdapus) Papua dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) Papua sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua Pasal 4. Akibatnya, dana otonomi khusus bagian kabupaten/kota di Provinsi Papua sejak tahun 2002 sampai sekarang dipergunakan untuk membiayai urusan pemerintahan (otonomi daerah) menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Bisman Bhaktiar dalam tesisnya yang berjudul “Analisis Juridis Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Dan Daerah Otonom Di Indonesia” (Program Pascasarjana Fakultas Hukum Univeritas Indonesia

2009). yaitu mengenai Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan daerah otonom di Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai dengan masa pasca reformasi diwarnai dengan pasang surut perkembangannya, baik dari aspek konsep, bobot atau besaran urusan pemerintahan yang terbagi untuk Pemerintah dan daerah otonom serta kecenderungannya ke arah sentralisasi atau desentralisasi. Berkaitan dengan itu, penelitian ini melakukan kajian terhadap bagaimana dinamika pengaturan tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan daerah otonom serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Meski terdapat beberapa penelitian tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, akan tetapi pokok bahasan dalam penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya. Jadi hasil penelitian ini asli sesuai dengan keilmuan yaitu jujur, ilmiah, rasional, objektif, dan terbuka. Sehingga penelitian ini dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah serta terbuka untuk saran-saran yang bersifat membangun.

D. Kerangka Pemikiran

Untuk menganalisis beberapa masalah utama yang terumus dalam identifikasi masalah, maka dalam penelitian ini digunakan konsep Negara sebagai teori utama (*grand theory*). Selanjutnya, untuk memperkuat teori utama itu, digunakan teori Asas-asas Perundang-undangan sebagai teori menengah (*middle range theory*) serta teori Pemerintah Daerah sebagai teori aplikasi (*applied theory*).

1. Teori Negara Hukum

Sebelum menguraikan mengenai Teori Negara Hukum, Maka akan diuraikan mengenai pengertian negara menurut para sarjana. Mengenai pengertian negara, terdapat beberapa pengertian yang diberikan oleh para sarjana sebagaimana dikutip oleh Max Boli Sabon, dkk sebagai berikut:¹³

1. Aristoteles

Negara (polis) adalah persekutuan dari keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya.

2. Jean Bodin

Suatu persekutuan keluarga-keluarga dengan segala kepentingannya yang dipimpin oleh akal dari suatu kuasa yang berdaulat.

3. Hugo Grotius

Negara adalah suatu persekutuan yang sempurna dari orang-orang yang merdeka untuk memperoleh perlindungan hukum.

4. Bluntschi

Negara adalah diri rakyat yang disusun dalam suatu organisasi politik di suatu daerah tertentu.

5. Hans Kelsen

Negara adalah suatu susunan pergaulan hidup bersama dengan tata paksa.

6. Woodrow Wilson

Negara adalah rakyat yang terorganisir untuk hukum dalam wilayah tertentu.

¹³ Max Boli Sabon, dkk, 1992, Ilmu Negara Buku Panduan Mahasiswa, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm 25.

7. Diponolo

Negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang berdaulat yang dengan tata pemerintahan melaksanakan tata tertib atau suatu umat di suatu daerah tertentu. Bagaimana bentuk dan coraknya, negara selalu merupakan organisasi kekuasaan. Organisasi kekuasaan ini selalu mempunyai tata pemerintahan. Dan tata pemerintahan ini selalu melaksanakan tata tertib atas suatu umat di daerah tertentu.

Pendapat tentang negara juga dapat dijumpai pada tulisan Miriam Budiardjo yang mengutip beberapa pemikiran sarjana, seperti:¹⁴

1. Rogel H. Soltau, mengemukakan negara adalah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat.
2. Harold J. Laski, mengemukakan negara adalah suatu masyarakat yang diintergrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu. Masyarakat adalah suatu kelompok manusia yang hidup dan bekerja sama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama. Masyarakat erupakan negara kalau cara hidup yang harus ditaati baik oleh individu maupun oleh asosiasi-asosiasi ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat.

¹⁴ Miriam Budiardjo, 1977, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT. Gramedia, Jakarta, hlm 30.

3. Max Weber, mengemukakan negara adalah suatu asosiasi yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam sesuatu wilayah.
4. Robert M. MacIver, berpendapat bahwa negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberi kekuasaan memaksa.

Selain para sarjana seperti yang dikutip oleh Max Boli Sabon dkk dan Miriam Budiardjo, Wirjono Projodikoro juga memberikan pengertian mengenai negara.¹⁵ Negara menurut beliau diartikan sebagai suatu organisasi di antara sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang bersama-sama mendiami suatu wilayah (*teritoir*) tertentu dengan mengakui adanya suatu Pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan sekelompok atau beberapa kelompok manusia tadi.

Dari pengertian-pengertian tentang negara tersebut, dapat disimak bahwa pengertian negara menurut Diponolo yang memberikan uraian yang sederhana, jelas, dan terperinci. Menurut beliau, negara selalu merupakan organisasi kekuasaan, mempunyai tata pemerintahan, dan tata pemerintahan yang ada selalu melaksanakan tata tertib atas suatu umat di daerah tertentu.

¹⁵ Wirjono Projodikoro, 1974, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, h. 2.

Mengenai istilah negara hukum, sering disamakan dengan konsep *rechtsstaat* dan negara hukum adalah terjemahan dari *rechtsstaat*.¹⁶ Negara hukum ialah negara dimana pemerintah dan semua pejabat-pejabat hukum mulai dari Presiden, hakim, jaksa, anggota-anggota legislatif, semuanya dalam menjalankan tugasnya di dalam dan di luar jam kantornya taat kepada hukum. Taat kepada hukum berarti menjunjung tinggi hukum, dalam mengambil keputusan-keputusan jabatan menurut hati nuraninya, sesuai dengan hukum.¹⁷ Negara hukum ialah negara yang seluruh aksinya didasarkan dan diatur oleh Undang-Undang yang telah ditetapkan semula dengan bantuan dari badan pemberi suara rakyat.¹⁸

Setelah menguraikan mengenai pengertian negara, mengenai makna negara hukum sendiri, dalam konsep Eropa Kontinental dinamakan *rechtsstaat*, sedangkan dalam konsep Anglo Saxon dinamakan *Rule Of Law*. Penegasan Negara Indonesia sebagai negara hukum telah dinormativisasi pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 perubahan ke-4 yang menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*)”. Dengan penegasan itu, maka mekanisme kehidupan perorangan, masyarakat, dan negara diatur oleh hukum (tertulis maupun tidak tertulis). Artinya baik anggota masyarakat maupun pemerintah wajib mematuhi hukum tersebut. Adapun negara hukum yang dianut oleh Negara Indonesia tidaklah dalam artian formal namun negara hukum dalam

¹⁶ Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi, Peradaban, Surabaya* (Selanjutnya disingkat dengan Philipus M. Hadjon II), h. 66.

¹⁷ O. Notohamidjojo, 1970, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, hlm. 36.

¹⁸ Sudargo Gautama, 1973, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 13.

artian material yang juga diistilahkan dengan negara kesejahteraan (welfare state) atau “negara kemakmuran.” Dalam negara kesejahteraan, negara tidak hanya bertugas memelihara ketertiban masyarakat, akan tetapi dituntut untuk turut serta aktif dalam semua aspek kehidupan dan penghidupan rakyat.

Kewajiban ini merupakan amanat pendiri negara (*the founding fathers*) Indonesia, seperti dikemukakan pada alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Secara historis, sejarah mengenai negara hukum dapat disimak pada uraian singkat dalam buku Ridwan HR yang berjudul *Hukum Administrasi Negara*.¹⁹ Secara embrionik dikemukakan bahwa gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia mengintroduksi konsep Nomoi. Dalam Nomoi, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, Aristoteles, yang menuliskannya dalam buku *Politica*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu, pertama, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum, kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi, ketiga, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang

¹⁹ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 2-3.

dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-paksaan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.

Unsur-unsur Negara Hukum menurut Freidrich Julius Stahl yang diilhami oleh Immanuel Kant adalah:

1. Berdasarkan dan menegakkan hak-hak asasi manusia.
2. Untuk dapat melindungi hak asasi dengan baik maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan *trias politic*.
3. Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang,
4. Apabila pemerintahan yang berdasarkan Undang-Undang masih dirasa melanggar hak asasi maka harus diadili dengan peradilan administrasi.²⁰

Teori Negara Hukum ini dipergunakan untuk melihat keterkaitan antara keputusan yang dibuat oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara kepada seseorang atau badan hukum perdata. Dengan adanya unsur peradilan administrasi negara, maka apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mengeluarkan suatu KTUN yang merugikan atau melanggar hak asasi seseorang, badan hukum perdata, maka dapat diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Adapun syarat dari *rechtsstaat* adalah²¹ :

1. Asas Legalitas, Setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wetleijke grondslag*). Dengan landasan ini, Undang-Undang dalam arti formal dan UUD merupakan tumpuan dasar

²⁰ Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Penerbit Yapemdo, Bandung, 2006, hlm. 274.

²¹ Astim Riyanto., h. 275-276

tindakan pemerintahan. Dalam hubungan ini, pembentukan undang- undang merupakan bagian penting negara hukum.

2. Pembagian kekuasaan, mengandung makna kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.
3. Hak-hak dasar (*grondrechten*), merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang- undang.
4. Pengawasan pengadilan, bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan (*rechtmatigheids toetsing*).

Bila mengkaji Negara Indonesia, maka Negara Indonesia merupakan negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Menurut Sri Soemantri Martosoewignjo, unsur-unsur negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila²², yaitu:

1. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajiban, 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, sedang

²² Astim Riyanto., h. 277.

khusus untuk Mahkamah Agung harus juga merdeka dari pengaruh-pengaruh lainnya.

Bilamana Sri Soemantri Martosoewignjo, memberikan ciri negara hukum yang berdasarkan Pancasila, maka Philipus M Hadjon lebih tegas lagi dengan memberikan ciri negara hukum Pancasila, bukan lagi negara hukum yang berdasarkan atas Pancasila. Ciri negara hukum Pancasila menurut Philipus M Hadjon adalah sebagai berikut:

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban²³

Apabila diperbandingkan antara pendapat kedua guru besar tersebut, seakan terdapat perbedaan yang signifikan, akan tetapi bila disimak secara saksama, maka terlihat jelas bahwa Sri Soemantri melihat negara hukum Pancasila dari sudut yuridis formal yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan Philipus M Hadjon, mengkaji negara hukum Pancasila dari sisi jiwa atau roh negara hukum Pancasila. Dengan istilah lain, Philipus M Hadjon

²³ Philipus M Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*. PT. Bina Ilmu, Surabaya, h.90

mengkaji negara hukum Pancasila dari aspek material atau isi dari apa yang dicirikan oleh Sri Soemantri.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimak bahwa apa yang menjadi unsur dari *rechtsstaat* memiliki kesamaan dengan apa yang menjadi unsur negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Namun demikian, menurut Bagir Manan adapun unsur-unsur terpenting dari negara hukum, dikemukakan terdiri dari:²⁴

- a. Ada UUD sebagai peraturan tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya.
 - b. Ada pembagian kekuasaan (*machtenscheiding*) yang secara khusus menjamin suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka.
 - c. Ada pemencaran kekuasaan negara atau pemerintah (*spreiding van de staatsmacht*).
 - d. Ada jaminan terhadap hak asasi manusia.
 - e. Ada jaminan persamaan di muka hukum dan jaminan perlindungan hukum.
 - f. Ada asas legalitas, pelaksanaan kekuasaan pemerintah harus didasarkan atas hukum (undang-undang).
2. Teori Peraturan Perundang-undangan
- a. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

S.J. Fockema Andreae²⁵ mengistilahkan perundang-undangan (*legislation, wetgeving*, atau *gesetgebung*) dengan dua pengertian yang berbeda, yaitu

²⁴ Bagir Manan; *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, 1994, Jakarta, hlm. 35.

²⁵ Terkutip dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan Dasar; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius hlm.3, dalam

- 1) Peraturan perundang-undangan merupakan pembentukan peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat, maupun di tingkat daerah.
- 2) Peraturan perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Maka dari itu, membahas peraturan perundang-undangan, selain mempersoalkan pembentukan peraturan-peraturan negara, tetapi juga melihat hakikat dari segala peraturan negara yang dihasilkan melalui proses membentuk perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Salah satu ciri hukum yang modern adalah adanya norma-norma hukum yang tertulis, rasional dan terencana, universal dan responsif dalam mengadaptasi perkembangan perihal masyarakat. Hukum tertulis tersebut dinilai dapat menjamin kepastian hukum. Makin besarnya peranan peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis disebabkan oleh beberapa hal, antara lain:²⁶

- a) Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali dan diidentifikasi, mudah ditemukan kembali dan mudah ditelusuri. Selain itu, bentuk, jenis, tempat, dan pembuat peraturan perundang-undangan jelas.

I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan Di Indonesia*, Bandung: Alumni, hlm. 14.

²⁶ Bagir manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind- Hill.Co, hlm. 7-8, dalam *Ibid.*, hlm. 2.

- b) Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah ditemukan kembali.
- c) Struktur dan sisematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji, baik dari segi formal maupun materi muatannya.
- d) Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan.

Untuk mewujudkan negara hukum, diperlukan tatanan yang tertib, diantaranya di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat penggagasan, perencanaan sampai dengan pembentukan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*) diperlukan pelbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pengujiannya.²⁷

2. Asas-Asas Peraturan Perundang-undangan

Dalam Pasal 5 huruf (c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa:

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

²⁷ *Ibid.*, hlm. 2-3.

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Selanjutnya, dalam Pasal 6 ayat (1) disebutkan bahwa materi muatan

Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Adapun asas hukum atau doktrin hukum yang diterapkan dalam hal terjadi disharmoni peraturan perundang-undangan, yaitu:

a. *Lex superior derogat legi inferiori*

Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

b. *Lex specialis derogat legi generalis*

Asas ini mengandung makna bahwa aturan hukum yang khusus mengesampingkan aturan hukum yang umum.

c. *Lex posterior derogat legi priori*

Aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama. Asas *lex posterior derogat legi priori* mewajibkan menggunakan hukum yang baru.²⁸

Asas-asas tersebut memiliki beberapa prinsip. Untuk asas *lex specialis derogat legi generali*, setidaknya ada tiga prinsip yang harus diperhatikan. Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum, tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut.

1. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis*
2. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum atau rezim hukum yang sama dengan *lex generalis*.

Asas lex posterior derogat legi priori, memuat beberapa prinsip, yaitu

1. Aturan hukum yang baru harus sederajat atau lebih tinggi dari aturan hukum yang lama;
2. Aturan hukum baru dan lama mengatur aspek yang sama.²⁹

3. Asas-asas Pemerintah Daerah

Selama ini dipahami bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan tiga asas, yaitu asas desentralisasi, dekonstrasi dan tugas pembantuan. Undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah setidaknya dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-

²⁸ AA Oka Mahendra, 2010, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, <http://www.djpp.dephumham.go.id/htn-dan-puu/421HarmonisasiPeraturanperundang-undangan.html> hlm.2-3, diunduh pada 29 Agustus 2017.

²⁹ Bagir Manan, 2004, *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 59. dalam *Ibid.*, hlm. 3.

undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur tiga macam atas tersebut. Namun, dalam perubahan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (2), yang menyatakan³⁰.

“Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Menurut Jimly Asshiddiqie³¹ asas pemerintahan daerah secara universal selalu dipahami mencakup tiga asas penting, yaitu: (i) desentralisasi, (ii) dekonsentrasi, dan (iii) tugas pembantuan. Dalam ayat ini, asas desentralisasi disebut dengan asas otonomi, dan asas dekonsentrasi tidak dicantumkan secara eksplisit. Menurut Bagir Manan³², Pasal 18 ini secara keseluruhan mengatur tentang pemerintahan daerah, bukan mengatur pemerintahan pusat. Karena itu, tidak tercantumnya perkataan ‘asas dekontrasi’ dalam ayat ini tidak perlu dipahami bahwa asas dekonsentrasi ini tidak boleh ada dalam sistem pemerintah di daerah. Oleh karena asas dekonsentrasi ini merupakan kewenangan pemerintah pusat, maka dengan sendirinya jika pemerintah pusat menganggapnya perlu, kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan asas dekontrasi itu dapat saja dilakukan pemerintah pusat.

Pemerintah Daerah hanya ada pemerintah otonomi (termasuk tugas pembantuan) prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam

³⁰ Lihat Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³¹ Jimly Asshiddiqie, *konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah perubahan Keempat*, Jakarta: Yasrif watampone (anggota IKAPI), 2003, hlm.29.

³² Jimly Asshiddiqie, *konsolidasi Naskah UUD 1945.*, hlm 29.

pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, dan walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah³³.

a. Asas Desentralisasi

Desentralisasi menurut beberapa pakar berbeda redaksionalnya, tetapi pada dasarnya mempunyai arti yang sama. Menurut Amrah muslimin,³⁴ mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Irawan Soejito³⁵ mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

b. Asas Dekonsentrasi

Amrah Muslimin³⁶ mengartikan, dekontrasi ialah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah. Irawan soejito mengartikan, dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri³⁷.

c. Asas Tugas Pembantuan

Di samping pengertian Otonomi, Amrah Muslimin, kita dapati juga istilah yang selalu bergandengan dengannya, yaitu “*medebewind*”, yang mengandung arti kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Kewenangan ini

³³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2009., hlm. 306.

³⁴ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 5.

³⁵ Irawan soejato, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990, hlm. 29.

³⁶ Amrah Muslimin, op. cit., hlm. 4.

³⁷ Irawan Soejito, op. cit., hlm. 34.

mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir dari pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.³⁸

E. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan metode *studi literature review* dimana harmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan pendidikan menengah menjadi sebuah objek penelitian hukumnya. Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma yang terkandung dalam hukum positif. Oleh karena tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan juga norma-norma. Pendekatan tersebut melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tema sentral penelitian. Selain itu juga digunakan pendekatan lain yang diperlukan guna memperjelas analisis ilmiah yang diperlukan dalam penelitian normatif.

Bahan hukum yang dikaji meliputi beberapa hal berikut:

1. Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki Undang-Undang yang berlaku di Indonesia;
2. Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang terdiri atas buku-buku teks (*text books*) yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh, jurnal-jurnal hukum, pendapat sarjana, kasus-kasus hukum,

³⁸ Amarah Muslimin, op, cit., hlm. 8.

yurisprudensi dan hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian;

3. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, *encyclopedia*, dan lain-lain.³⁹

Metode untuk menganalisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif yang kemudian dijelaskan secara deskriptif. Sehingga dari pembahasan dan analisis ini kemudian akan diperoleh suatu bentuk jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

1. Jenis Data

Jenis data yang dikumpulkan adalah jenis data kualitatif, yaitu data yang dikumpulkan berupa data peraturan perundang-undangan, data catatan-catatan berupa ringkasan dari jurnal-jurnal, buku-buku, pendapat para pakar yang tidak dinyatakan dalam notasi angka, data tersebut merupakan jawaban pertanyaan penelitian yang diajukan terhadap masalah yang dirumuskan dan tujuan yang telah ditetapkan. Data-data tersebut adalah data yang berhubungan dengan masalah penelitian yang dilakukan Penulis yaitu berhubungan dengan peraturan pembagian urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari:

³⁹ Jhonny Ibrahim, “*Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*” (Malang : Bayumedia Publishing, 2006) 277.

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, yang terdiri dari:
- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
 - 3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
 - 4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
 - 5) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan;
 - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan;
 - 7) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar;
 - 8) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
 - 9) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIV/2016
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, artikel, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan masalah dalam penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan bahan hukum sekunder.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data, penulis menggunakan teknik Studi kepustakaan yang diperoleh dari pengumpulan data melalui penelitian kepustakaan dengan cara mempelajari buku-buku/litelatur-litelatur yang berhubungan dengan judul dan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

4. Pengolahan dan Analisis Data

Data yang sudah dikumpulkan kemudian secara umum diolah dan dianalisis melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:

- a. Menghimpun, mempelajari dan menganalisis data yang terkumpul dari berbagai sumber data yang didapatkan di lapangan.
- b. Menginventarisir seluruh data yang sebelumnya telah dipelajari dan dianalisis.
- c. Menghubungkan data yang diperoleh dengan teori-teori yang telah dikemukakan sebelumnya.
- d. Menarik kesimpulan dari data yang dianalisis dengan memfokuskan penelitian pada rumusan masalah.

Data yang diperoleh tadi diolah dan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu suatu teknik analisis data yang tidak didasarkan pada angka-angka tetapi dilakukan dengan menguraikan dan menerangkan bahan-bahan sumber penelitian menjadi sebuah simpulan dan jawaban dari identifikasi dan rumusan masalah yang telah dibuat untuk mengungkap suatu fakta menarik yang merupakan tujuan dari penelitian ini.

Teknik analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dan dianalisis secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan secara kualitatif sesuai dengan permasalahan dalam penelitian.
- b. Hasil klasifikasi selanjutnya disistematisasikan.
- c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis dengan teori-teori yang relevan untuk menjawab permasalahan yang ada, kemudian dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan untuk menjawab permasalahan yang ada. Akhirnya bahan hukum tersebut disajikan secara deskriptif analisis.

5. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dalam penulisan ini yaitu di :

- 1) Perpustakaan Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia,
- 2) Perpustakaan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia,
- 3) Perpustakaan Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung,
- 4) Perpustakaan Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung,
- 5) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran.
- 6) Perpustakaan Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat.
- 7) Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah Provinsi Jawa Barat.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan merupakan hasil dari penelitian yang akan dituangkan dalam 4 (empat) Bab, dimana tiap Bab terbagi menjadi sub bab-sub bab, yaitu diantaranya:

Bab I Pendahuluan.

Didalamnya menguraikan tentang latar belakang masalah, kemudian berdasarkan masalah tersebut maka dirumuskan permasalahan. Selanjutnya disajikan tujuan dan kegunaan penelitian sebagai harapan yang ingin dicapai melalui penelitian ini. Pada bagian kerangka pemikiran yang merupakan landasan dari penulisan Tesis. Selanjutnya diuraikan tentang langkah-langkah penelitian yang merupakan salah satu syarat dalam setiap penelitian. Intinya mengemukakan tentang metode penelitian, jenis data, sumber data, teknik pengumpulan data, pengolahan dan analisis data, lokasi tempat penelitian dilaksanakan dan bab ini di akhiri dengan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Teori Tentang Konsep Negara Hukum, Norma Perundang-Undangan Dan Pemerintahan Daerah.

Bab ini berisi penjelasan tentang peraturan pembagian urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Mulai dari istilah dan pengertian, serta asas-asas Otonomi Daerah.

Bab III Tinjauan Yuridis Terhadap Peraturan Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan Dalam Otonomi Daerah.

Dalam hal ini akan membahas tentang hasil penelitian yaitu diantaranya mengenai proses perizinan dalam pelayanan terpadu satu pintu oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal serta mengenai penerapan asas kepastian hukum sebagai wujud dalam upaya pembangunan hukum pemerintahan daerah mengenai pemabagian urusan pemerintahan khususnya dalam urusan pemerintahan bidang pendidikan.

Bab IV Analisis

Dalam bab ini, penulis menganalisis Pertimbangan hukum peralihan wewenang urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, akan diulas pula Disharmonisasi antara Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta implikasinya.

Bab V Penutup.

Yakni memuat ringkasan dari seluruh uraian dan pembahasan untuk selanjutnya disampaikan kesimpulan dari seluruh pembahasan, dari kesimpulan yang didapat maka akan diberikan rekomendasi untuk pembangunan hukum pemerintahan daerah mengenai pembagian urusan pemerintahan khususnya dalam urusan pemerintahan bidang pendidikan.

BAB II

TINJAUAN TEORITIS TENTANG KONSEP NEGARA HUKUM DAN PEMERINTAHAN

A. Teori Negara Hukum

1. Konsep Negara Hukum

Negara hukum *Rechtstaat*, Negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.⁴⁰

Sedangkan beberapa para ahli mendefenisikan negara hukum berbeda - beda seperti yang di kemukakan D. Muthiras negara hukum adalah negara yang susunan diatur dengan sebaik-baiknya dalam Undang-Undang sehingga segala kekuasaan dari alat pemerintahannya didasarkan oleh hukum. Rakyatnya tidak boleh bertindak sendiri-sendiri menurut semaunya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah oleh orang-orang tetapi oleh Undang-Undang.⁴¹

Sedangkan menurut Seopomo. Negara hukum sebagai negara hukum yang menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat artinya memberi perlindungan hukum ada masyarakat dimana antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.⁴²

⁴⁰ Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Public*. Bandung: Nuansa, 2009. hlm.24.

⁴¹ Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat. *Hukum Administrasi Negara*.,hlm.24.

⁴² Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat. *Hukum Administrasi Negara*, hlm.25.

Dalam konteks negara hukum Negara Republik Indonesia sebagai negara yang lahir pada zaman modern, maka Indonesia juga menyatakan diri sebagai negara hukum.⁴³ Negara Republik Indonesia menurut undang-undang merupakan negara hukum (*rechtsstaat*).⁴⁴

Pendapat Marsilam Simanjuntak, telah berkembang dengan terjadinya amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan mengkokohkan suatu sikap sebagai negara hukum, yang hidup ditengah-tengah peradaban yang maju dan modern. Serta implimentasi demokrasi dan perjuangan hak hak asasi manusia yang lebih progresif.⁴⁵

Menurut Hamid S. Atamimi, bahwa Negara Indonesia sejak didirikan bertekad menetapkan dirinya sebagai negara yang berdasar atas hukum, sebagai *Reechtstaat*. Bahkan *Reechtstaat* Indonesia itu ialah *Reechtstaat* yang “memajukan kesejahteraan umum”, “mencerdaskan kehidupan bangsa”, dan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. *Reechtstaat* itu ialah *Reechtstaat* yang materil, yang sosialnya, yang oleh bung Hatta disebut negara pengurus, suatu terjemahan *Verzorgingsstaat*.⁴⁶ Salah satu karakteristik konsep negara kesejahteraan adalah kewajiban pemerintahan untuk mengupayakan kesejahteraan umum atau *Bestuurszorg*. Menurut E. Utrecht, adanya suatu “*Welfare state*”.⁴⁷

⁴³ Syaiful Bakhri. *Ilmu Negara dalam Konteks Negara Hukum Modern*. Yogyakarta: Total Media, 2010. hlm 159.

⁴⁴ Prajudi Atmosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994 hlm 9.

⁴⁵ Prajudi Atmosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*. hlm 161.

⁴⁶ Prajudi Atmosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*. hlm 18.

⁴⁷ Prajudi Atmosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*, hlm.18

Bagir Manan menyebutkan bahwa dimensi sosial ekonomi dari negara berdasar atas hukum adalah berupa kewajiban negara atau pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial (kesejahteraan umum) dalam suasana sebesar besarnya kemakmuran menurut asas keadilan social bagi seluruh rakyat. Dimensi ini secara spesifik melahirkan paham negara kesejahteraan (*Verzorgingsstaat, Welfare state*).⁴⁸ Jika adanya kewajiban pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum itu merupakan ciri konsep negara kesejahteraan, Indonesia tergolong sebagai negara kesejahteraan, karena tugas pemerintah tidaklah hanya dibidang pemerintahan saja, melainkan harus juga melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan Negara, yang dijalankan melalui pembangunan nasional.⁴⁹

Secara kostitusional, terdapat kewajiban negara dan pemerintah mengatur dan mengelola perekonomian, cabang-cabang produksi, dan kekayaan alam dalam rangka mewujudkan “kesejahteraan sosial”, memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar, serta memberikan jaminan sosial dan kesehatan bagi warga negara, seperti yang ditentukan dalam Bab XIV Pasal 33 dan 34 UUD 1945.

Dengan merujuk pada unsur-unsur negara hukum yang telah dikemukakan diatas, ditemukan beberapa ketentuan dalam UUD 1945 yang menunjukkan bahwa negara hukum Indonesia yang menganut desentralisasi dan berorientasi kesejahteraan. Pertama, pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia sebagaimana terdapat dalam Pasal 28 A sampai 28 J UUD 1945.⁵⁰

⁴⁸ Prajudi Atmosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*. hlm 19.

⁴⁹ Prajudi Atmosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*. hlm 19.

⁵⁰ Prajudi Atmosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*. hlm 20.

2. Unsur-Unsur Negara Hukum

Menurut Frederik Julius Stahl, unsur-unsur negara hukum *Rechtsstaat* adalah:

- a. Perlindungan hak asasi manusia.
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak - hak itu.
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan perundang - undangan.
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.⁵¹

Di dalam negara hukum diperlukan syarat - syarat tertentu atau unsur - unsurnya, yakni adanya pengakuan terhadap hak asasi manusia. Pemisahan kekuasaan, pemerintah harus berdasar undang - undang serta adanya peradilan administrasi.

Menurut A.V. Dicey, negara hukum itu menghendaki suatu kekuasaan negara yang dibatasi oleh aturan hukum (*rule of law*), yang di dalamnya terdapat unsur-unsur sebagai berikut:⁵²

- a. *Supremacy of Law*, artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum/kedaulatan hukum.
- b. *Equality Before the Law*, artinya persamaan dalam kedudukan hukum bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat negara.
- c. *Constitution Based on Individual Rights*, artinya konstitusi bukan merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak-hak asasi

⁵¹ Syaiful Bakhri. *Op.cit.* hlm 133.

⁵² Charles Simabura, *Membangun Sinergi Dalam Pengawasan Hakim*, Jurnal Konstitusi Vol. 6 Nomor 2 Juli, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009, hlm. 43.

manusia itu diletakan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi itu harus dilindungi.

Dalam perkembangannya konsep negara hukum, mengalami penyempurnaan yang secara umum dapat dilihat antara lain:

- a. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.
- b. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang - undangan.
- c. Adanya jaminan terhadap hak - hak asasi manusia.
- d. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
- e. Adanya pengawasan dari badan - badan peradilan yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar - benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif.
- f. Adanya peran yang nyata dari anggota - anggota masyarakat atau warga Negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.
- g. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.⁵³

Menurut J. B. J. M Ten Berge prinsip-prinsip Negara hukum tersebut sebagai berikut:⁵⁴

- 1) Prinsip prinsip Negara hukum;

⁵³ Syaiful Bakhri. *Op.cit*, hlm 134.

⁵⁴ Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013. hlm 9.

- a) Asas legalitas. Pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam Undang-Undang yang merupakan peraturan umum. Undang-Undang secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga Negara) dari tindakan (pemerintahan) yang sewenang - wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus ditemukan dasarnya pada Undang - Undang tertulis (undang- undang formal).
- b) Perlindungan hak-hak asasi.
- c) Pemerintah terikat pada hukum.
- d) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. Hukum harus dapat ditegakan, ketika hukum itu dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrumen yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan Negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah.
- e) Pengawasan oleh hakim yang merdeka superioritas hukum tidak dapat ditampilkan, jika aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan. Oleh karena itu, negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka. Sedangkan dengan rumusan yang hampir sama, H.D. Van Wijk/Wilem Konijnenbelt menyebutkan prinsip-prinsip *rechtsstaat* berikut ini.

2). Prinsip-prinsip *rechtsstaat*;

- a) Pemerintah berdasar pada Undang-Undang; pemerintah hanya memiliki kewenangan yang diberikan secara tegas diberikan oleh UUD atau dengan UU lainnya.
- b) Hak-hak asasi; terdapat hak-hak manusia yang sangat fundamental yang harus dihormati oleh pemerintah.
- c) Pembagian kekuasaan; kewenangan pemerintah tidak boleh dipusatkan pada satu lembaga, tetapi harus dibagi-bagi pada organ-organ yang berbeda agar saling mengawasi yang dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan.
- d) Pengawasan lembaga kehakiman; pelaksanaan kekuasaan pemerintah harus dapat dinilai aspek hukumnya oleh hakim yang merdeka.⁵⁵

3. Model Konsep Negara Hukum

Kemudian setelah melihat konsep serta unsur – unsur negara hukum di atas maka konsep negara hukum, pada tataran implementasi ternyata memiliki karakteristik yang beragam.

Hal ini karena adanya pengaruh situasi kesejarahan, sehingga konsep Negara hukum muncul dalam berbagai model.⁵⁶ :

- 1) Negara hukum menurut Al - Qur'an dan sunnah atau nomokrasi islam.
- 2) Negara hukum berdasarkan konsep dengan eropa continental yang dinamakan *Rechstaat*. Model negara hukum ini diterapkan misalnya di belanda, jerman dan prancis.

⁵⁵ Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara*. hlm 10-11.

⁵⁶ Syaiful Bakhri. *Op.cit.* hlm 133.

- 3) Konsep *Rule of Law* yang diterapkan di negara-negara Anglo-Saxon, antara lain Inggris dan Amerika Serikat.
- 4) Suatu konsep yang disebut *Socialist Legality*, yang diterapkan antara lain di Uni Soviet sebagai negara komunis.
- 5) Konsep negara hukum Pancasila.⁵⁷

Konsep Negara hukum Pancasila dikenal di Indonesia perumusan yang dipakai oleh pembentuk UUD 1945 yaitu “Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum” dengan rumusan “*Rechtsstaat*”.

Menurut Padmo Wahjono menunjukkan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari konsep negara hukum pada umumnya, namun dikodifikasikan dengan situasi Indonesia atau digunakan dengan ukuran pandangan hidup atau pandangan negara kita.⁵⁸

B. Sinkronisasi dan Sinergitas Peraturan Perundang-Undangan

1. Pengertian Perundang-Undangan

Belum ada kesepakatan para ahli mengenai pengertian perundang-undangan. Ketidaksepakatan para ahli tersebut pada persoalan apakah perundang-undangan mengandung arti proses pembuatan atau mengandung arti hasil (produk) dari pembuatan perundang-undangan.

Menurut Fockema Andrea dalam Maria Farida, istilah “perundang-undangan” (*Legislation, wetgeving, atau Gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:

⁵⁷ Moh Tahir Azhary. *Negara Hukum*. Jakarta: Prenanda Media 2003. hlm 82-83.

⁵⁸ Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat. *Op.cit.* hlm 34.