

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap manusia terlahir sebagai sesosok bayi yang tidak memiliki pengetahuan apapun di dunia ini. Seiring berjalannya waktu manusia mulai belajar dari apa yang dia lihat, dengar dan rasakan dari lingkungan sekitar melalui panca indera yang dimilikinya. Pada tahap tersebut, keluarga terutama orang tua memiliki peranan penting dalam mengenalkan dunia ini kepada sang anak. Itulah pendidikan pertama yang diterima oleh manusia yaitu melalui orang tua mereka. Orang tua mengajarkan kepada anaknya apakah hidup ini, dan bagaimana seseorang dapat bertahan dan menjalani kehidupan. Namun, terbatasnya waktu dan kemampuan yang dimiliki orang tua membuat pendidikan di keluarga saja tidak cukup. Manusia harus mendapatkan pendidikan yang lebih baik melalui bangku sekolah.

Pada hakikatnya setiap manusia dilahirkan untuk bersaing satu dengan yang lain. Karena hanya yang memiliki kemampuan dan keahlian lah yang dapat bekerja, menjalani kehidupan dan mendapatkan kesejahteraannya. Jumlah penduduk yang semakin padat di bumi ini membuat persaingan menjadi semakin ketat. Hanya orang yang benar-benar memiliki kualitas dapat memenangi persaingan. Kualitas seseorang inilah yang akan ditentukan oleh seberapa baik pendidikan yang diperolehnya. Indonesia sebagai Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) merupakan Negara yang memiliki cita-cita untuk menyejahterakan warga negaranya. Dan untuk itu salah satu tujuan

didirikannya Negara Indonesia adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa.

Seperti yang tertuang dalam alinea IV pembukaan UUD NRI Tahun 1945:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia...”

Untuk menjadi sebuah Negara yang maju diperlukan warga Negara yang cerdas dan berpendidikan tinggi. Tidak hanya berkualitas di tingkat nasional atau didalam negaranya saja, era gobalisasi yang sekarang ini berkembang menuntut sebuah Negara dan segenap warganya dapat bersaing dengan bangsa lain. Hal ini sudah disadari oleh bangsa Jepang sejak pertengahan abad 20 yang lalu.

Enam puluh sembilan (69) Tahun yang lalu saat dua kota di negaranya dibom atom, Kaisar Hirohito Jepang panik. Namun pertanyaan pertama yang ia lontarkan dalam kepanikannya itu bukan lah bagaimana kondisi rumah sakit beserta para tenaga medisnya, atau juga berapa jumlah pasukan tentaranya yang masih hidup tetapi pertanyaan yang ia lontarkan adalah berapa jumlah guru yang masih hidup? Mungkin saat itu bukannya ia tidak menganggap penting keberadaan tenaga medis beserta fasilitas-fasilitas penunjangnya, bagaimanapun itu sangatlah penting untuk penanganan korban yang berjatuhan akibat aksi pengeboman tersebut. Pun dengan keberadaan tentara ia juga sadar akan pentingnya kekuatan prajuritnya di tengah situasi tak menentu seperti itu, tetapi pada waktu itu kekhawatiran yang paling besar ia rasakan

adalah bagaimana nasib Jepang di waktu-waktu selanjutnya. Mungkin itulah kenapa ia menanyakan langsung berapa jumlah guru yang tersisa. Menurut penulis kaisar Hirohito saat itu sadar betul, bahwa gambaran bangsa Jepang di masa depan pasca tragedi tersebut amat ditentukan oleh rakyat Jepang yang setelah pengeboman terjadi masih dalam masa kanak-kanak. Dan kualitas diri anak-anak tersebut amat sangat ditentukan oleh para guru yang mendidiknya.¹

Pada akhirnya sekarang kita tahu seperti apa bangsa Jepang. Mereka dapat bangkit dengan cepat dari keterpurukan dan menjadi salah satu negara maju di Asia dan juga dunia. Berbagai macam kebutuhan masyarakat Indonesia saat ini seperti peralatan elektronik dan juga alat transportasi hampir didominasi oleh karya anak-anak Jepang. Boleh jadi kreator alat-alat elektronik dan alat-alat transportasi buatan Jepang yang saat ini dinikmati oleh masyarakat dunia adalah anak-anak Jepang yang selamat dari tragedi bom atom Hiroshima dan Nagasaki pada Tahun 1945.² Kaisar Jepang menyadari betul betapa pentingnya pendidikan bagi kelangsungan hidup bangsanya terutama bagi para korban bom atom Nagasaki dan Hiroshima yang masih anak-anak. Kaisar sadar bahwa pendidikan merupakan investasi jangka panjang yang hasilnya dapat mereka nikmati dikemudian hari dan dapat menjadi penentu seberapa majunya peradaban sebuah bangsa.

Lebih dari setengah abad kemudian, Indonesia mulai menyadari betapa pentingnya bidang pendidikan bagi pembangunan bangsa dan Negara. Bahkan salah seorang tokoh pendidikan Indonesia Anies Baswedan berkata bahwa

¹ <http://edukasi.kompasiana.com/2013/11/28/berguru-dari-jepang-614846.html>

² *Ibid.*

“Cara berpikir yang mengatakan kekayaan bangsa adalah minyak, gas, tambang, adalah cara berpikir penjajah kolonial. Kekayaan terbesar sebuah bangsa adalah manusianya”. Pentingnya pendidikan kini telah disepakati oleh bangsa Indonesia dengan diaturnya ketentuan mengenai pendidikan dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 31 ayat (4) yang berbunyi “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja Negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.”

Terdapatnya ketentuan yang mengatur jumlah minimal APBN dan APBD yang harus diperuntukkan bagi pendidikan menunjukkan seriusnya upaya pemerintah dalam mencerdaskan kehidupan bangsa. Dengan diaturnya ketentuan anggaran pendidikan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan norma hukum tertinggi di Negara ini, mengharuskan dilaksanakannya ketentuan tersebut yaitu 20% APBN dan APBD bagi pendidikan di seluruh wilayah Indonesia. Lantas apakah kenyataan yang terjadi sudah mencerminkan amanat UUD NRI Tahun 1945 tersebut?

Data yang diperoleh Jawa Pos (Group JPNN) dari salah satu kementerian, menunjukkan baru lima provinsi yang anggarannya sudah 20 persen. Kelima provinsi itu adalah DKI Jakarta sebesar 22,51 persen, Lampung 21,76 persen, Riau 20,21 persen, Kalimantan Tengah 20 persen, dan Jawa Tengah 21,14 persen. Sedangkan alokasi terendah ada pada Provinsi Maluku Utara yang hanya 4,7 persen. Jawa Timur sendiri, juga belum mampu

mencapai 20 persen anggaran pendidikan karena hanya mencapai 12 persen. Rata-rata, yang belum mencapai amanat undang-undang itu hanya menyisahkan 30 persen anggaran untuk pos penting. Kepala Pusat Penerangan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) tidak mengelak dari data yang dimiliki koran ini. Kepada Jawa Pos, dia menyebut memang seperti itu wajah anggaran di Indonesia. "Kalau kabupaten kota yang sudah mencukupi memang banyak. Tapi, untuk provinsi memang beberapa," ujarnya.³

Kepala Pusat Penerangan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) enggan menyebut detail mana saja daerah yang alokasi anggaran untuk pendidikannya masih sangat rendah. Daerah dengan alokasi rendah itu tergerus oleh pembiayaan gaji pegawai. Tidak tanggung-tanggung, belanja gaji pegawai mencapai 60 - 70 persen. "Tidak mungkin sisa 30 - 40 persen bisa memenuhi amanat undang-undang," terangnya. Kementeriannya juga tidak bisa berbuat apa-apa. Kemendagri hanya bisa pasrah karena tidak semua daerah memiliki kapasitas fiskal yang baik. Apa karena masih masa transisi menuju otonomi daerah. Menurutnya bukan karena itu. Sebab, sampai kapan akan masuk dalam masa transisi. Pria yang akrab disapa Donny itu mengatakan ada banyak hal rumit yang harus dilakukan untuk bisa mencapai amanat undang-undang. Jelas, itu semua akan memakan waktu yang cukup lama lagi. Menurutnya, ada baiknya daerah bisa mengubah kebijakan untuk

³ <http://www.jpnn.com/read/2012/02/02/116041/Baru-Lima-Provinsi-Anggaran-Pendidikan-20-Persen->

merealokasi sebagian dana penyesuaian ke dana desentralisasi dalam bentuk DAU.⁴

Padahal di dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 49 ayat (1) dan (2) menyebutkan:

“Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).”

“Gaji guru dan dosen yang diangkat oleh Pemerintah dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).”

Artinya, seharusnya gaji pegawai pendidik dan anggaran pendidikan dianggarkan secara terpisah. Dan berdasarkan amanat undang-undang tersebut seharusnya kedua pos anggaran tersebut terjamin ketersediaannya oleh APBD. Namun kenyataannya justru banyak daerah yang tidak dapat memenuhi amanat undang-undang tersebut.

"Jika ada yang kurang dari 20 persen sudah jelas melanggar amanat undang-undang. Harus dirubah," kata Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. Sayangnya, Mendikbud mengatakan Kemendikbud belum memiliki intervensi yang kuat untuk mengawal penetapan anggaran pendidikan di daerah minimal 20 persen. Katanya, hanya Kemendagri yang memiliki kekuatan untuk mengawal target. Mendikbud sendiri mengaku juga belum bisa memberikan sanksi yang tegas kepada daerah-daerah yang tidak mengalokasikan anggaran pendidikan minimal 20 persen dari APBD. Dia mengatakan, banyak faktor yang harus didalami. Diantaranya adalah, penyebab kenapa masih tinggi

⁴ *Loc.cit.*

daerah yang belum memenuhi postur anggaran itu. "Jangan-jangan memang saat ini masih masa transisi. Jadi boleh mengalokasikan anggaran pendidikan kurang dari 20 persen," ujarnya. Untuk memastikannya, dia akan menanyakan langsung kepada Mendagri.⁵

Di tengah banyaknya daerah yang belum menyiapkan anggaran pendidikan minimal 20 persen, mengancam postur anggaran pemerintah pusat. Sejatinya, anggaran pendidikan daerah dialokasikan untuk membangun pendidikan dasar. Dengan minimnya anggaran pendidikan tadi, saat ini banyak infrastruktur pendidikan dasar, mulai tingkat SD hingga SMP yang memprihatinkan. Ujung-ujungnya, pemerintah pusat turun untuk intervensi. Untuk urusan perbaikan sarana pendidikan mulai dari dasar hingga menengah, Kemendikbud menjalankan program rehap sekolah rusak serta pengadaan ruang kelas baru. Anggota Komisi X (membidangi pendidikan) DPR Deddi Gumelar mencontohkan, anggaran pendidikan di daplinya, Provinsi Banten hanya 9 persen. "Jauh dari ambang batas 20 persen," katanya. Akibatnya, ada sekolah roboh tertiuap angin puting beliung hingga fenomena siswa sekolah meniti jembatan hampir putus untuk masuk sekolah. Dia berharap, gubernur-gubernur hingga walikota dan bupati yang tidak mengalokasikan anggaran pendidikan minimal 20 persen dilaporkan ke presiden. Dia menyebut, negara ini terlalu gegabah mengotonomikan dunia pendidikan.⁶

Lantas apakah 20% sudah cukup untuk memenuhi kebutuhan pendidikan di Indonesia? Ataukah 20% terlalu besar untuk dipenuhi sebagai

⁵ *Loc.cit.*

⁶ *Loc.cit.*

amanat konstitusi bangsa? Sebagaimana kita tahu bahwa saat ini merupakan era otonomi daerah, yang mana setiap daerah berhak mengatur sendiri pemerintahannya, yang tentunya harus tetap sesuai dengan konstitusi Negara yang berlaku. Hal inilah yang akan dianalisis, maka penulis terdorong untuk menulis thesis dengan judul: **“IMPLEMENTASI PENGATURAN ANGGARAN PENDIDIKAN DALAM KONSTITUSI (STUDI PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH DI KOTA SEMARANG TAHUN ANGGARAN 2014)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, beberapa permasalahan yang akan dikaji adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi pengaturan anggaran pendidikan dalam konstitusi Indonesia?
2. Bagaimana implementasi anggaran pendidikan di Kota Semarang?
3. Bagaimana idealnya implementasi pengaturan anggaran pendidikan di Kota Semarang pada masa yang akan datang?

C. Tujuan Penulisan

Perumusan tujuan merupakan pencerminan arah dan penjabaran strategi terhadap masalah yang muncul dalam sebuah penelitian. Tujuan dari penulisan tesis ini antara lain sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi pengaturan anggaran pendidikan dalam konstitusi Indonesia.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi anggaran pendidikan di Kota Semarang.
3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pengaturan anggaran pendidikan dalam konstitusi Indonesia pada masa yang akan datang.

D. Manfaat Penelitian

Penulisan tesis ini diharapkan dapat mencapai tujuan seperti yang telah dituliskan di atas, sehingga penulisan ini dapat memberikan kontribusi berupa :

1. Kegunaan yang bersifat teoritis :
 - a. Memberikan pengetahuan yang bermanfaat dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam lingkup hukum tata negara yang merupakan salah satu disiplin ilmu pengetahuan, yang secara garis besar membahas mengenai konstitusi dan implementasi suatu pengaturan anggaran yang terdapat dalam konstitusi tersebut.
 - b. Sebagai penambah informasi bagi civitas akademika, khususnya pihak perpustakaan sebagai bahan bacaan dan referensi bagi mahasiswa yang berkepentingan, mengenai kajian Hukum Tata Negara khususnya konstitusi dan implementasi suatu pengaturan anggaran yang terdapat dalam konstitusi tersebut.

2. Kegunaan yang bersifat praktis :

- a. Bagi Penulis

Untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar Magister dalam bidang Ilmu Hukum, selain itu juga diharapkan dapat meningkatkan kemampuan penalaran, keluasan wawasan, dan pemahaman penulis tentang hukum tata negara di Indonesia, khususnya konstitusi dan implementasi suatu pengaturan anggaran yang terdapat dalam konstitusi tersebut.

b. Bagi Masyarakat

Memberikan nilai kegunaan yang positif bagi masyarakat pada umumnya dan pengetahuan bagi masyarakat umum mengenai implementasi pengaturan anggaran pendidikan dalam konstitusi Indonesia.

c. Bagi Akademisi

Untuk memberikan kontribusi pemikiran, khususnya mengenai konstitusi dan implementasi suatu pengaturan anggaran yang terdapat dalam konstitusi tersebut.

E. Kerangka Pemikiran

E.1. Kerangka Konsepsional

Landasan konsepsional dalam implementasi pengaturan anggaran pendidikan dalam konstitusi adalah karena konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945 merupakan norma hukum tertinggi di Negara ini maka sudah seharusnya seluruh instrument hukum yang berada dibawah UUD NRI Tahun 1945 dalam pengaturan anggaran pendidikan tidak dapat bertentangan dengan ketentuan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945. Konstitusi merupakan dokumen yang digunakan untuk mendirikan suatu Negara. Didalam konstitusi terdapat suatu ide, cita-cita dan tujuan didirikannya suatu Negara. Indonesia memiliki tujuan yang terdapat dalam Preambule UUD NRI Tahun 1945 yang salah satunya adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Seperti yang tertuang dalam alinea IV pembukaan UUD NRI Tahun 1945:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia...”

Dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa maka diaturlah anggaran yang dialokasikan khusus bagi pendidikan di Indonesia sebesar 20% yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 31 ayat (4) :

“Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja Negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.”

UUD NRI Tahun 1945 yang telah menetapkan besaran anggaran pendidikan di Indonesia baik dari APBD maupun APBN sebesar 20% menyebabkan seluruh peraturan yang mengikat dibawahnya wajib mengatur hal yang sama yaitu menetapkan anggaran pendidikan dalam APBN dan APBD sebesar 20%. Namun, kenyataan yang terjadi banyak daerah yang belum menganggarkan anggaran pendidikan sebesar 20% dalam APBD nya. Hal inilah yang akan dianalisis, karena seharusnya konstitusi mengikat seluruh warga Negara untuk tunduk dan mentaatinya.

UU No. 12 Tahun 2011 mengatur hierarki peraturan perundang-undangan di dalam pasal 7 ayat (1) sebagai berikut:

1. UUD NRI Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. UU/Perpu

4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

E.2. Kerangka Teori

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Prancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu Negara atau menyusun dan menyatakan suatu Negara.⁷ Di Negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *Constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi.⁸

Dalam bahasa latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti “bersama dengan...”, sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan”. Dengan demikian, bentuk tunggal (*constitution*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamak (*constitutiones*) berate segala sesuatu yang telah ditetapkan.⁹

Menurut E.C.S. Wade dalam bukunya *Constitutional Law* Undang-Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok

⁷ Wiryono Projudikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hlm. 10.

⁸ Sri Soemantri M., *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1993), hlm. 29.

⁹ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya*, (Jakarta: Pro Justitia, 1987), hlm. 28-29.

dari badan-badan pemerintahan suatu Negara dan menentukan pokok-pokoknya cara kerja badan-badan tersebut.¹⁰ Jadi pada pokoknya dasar dari setiap sistem pemerintahan diatur dalam suatu Undang-Undang Dasar. Termasuk juga sistem pendidikan didalam suatu Negara beserta anggarannya.

Bagi mereka yang memandang Negara dari sudut kekuasaan dan menganggapnya sebagai organisasi kekuasaan, maka Undang-Undang Dasar dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi antara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Undang-Undang Dasar menentukan cara-cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan ini bekerja sama dan menyesuaikan diri satu sama lain, Undang-Undang Dasar merekam hubungan-hubungan kekuasaan dalam suatu Negara.¹¹ Dalam hal ini, pasal 31 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 mengatur hubungan kekuasaan legislatif dan eksekutif, yaitu bahwa badan legislatif harus menetapkan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total anggaran pendapatan dan belanja Negara. Sehingga anggaran tersebut kemudian dapat digunakan untuk menyelenggarakan pendidikan di Indonesia oleh badan eksekutif khususnya kementerian pendidikan.

K.C. Wheare mengartikan konstitusi sebagai: “Keseluruhan system ketatanegaraan dari suatu Negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu Negara”.

¹⁰ Wade and Philips, G. Godfrey, *Constitutional Law, An Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including Central and Local Government, the citizen and the State and Administrative Law*. Seventh ed, by E.C.S. Wade and A.W. Bradley, (London: Longmans, 1965).

¹¹ Dahlan Thaib dkk, *Op.cit.*, hlm. 9.

Konstitusi dalam dunia politik sering digunakan paling tidak dalam dua pengertian, sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare dalam bukunya *Modern Constitutions*: Pertama, dipergunakan dalam arti luas, yaitu system pemerintahan dari suatu Negara dan merupakan himpunan peraturan yang mendasari serta mengatur pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya. Sebagai system pemerintahan didalamnya terdapat campuran tata peraturan baik yang bersifat hukum (*legal*) maupun yang bukan peraturan hukum (*nonlegal* atau ekstra legal). Kedua, pengertian dalam arti sempit, yakni sekumpulan peraturan yang legal dalam lapangan ketatanegaraan suatu Negara yang dimuat dalam “suatu dokumen” atau “beberapa dokumen” yang terkait satu sama lain.¹²

Berangkat dari beberapa pendapat para ahli tentang pengertian konstitusi di atas, dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pengertian konstitusi meliputi konstitusi tertulis dan tidak tertulis. Undang-Undang Dasar merupakan konstitusi yang tertulis. Adapun batasan-batasannya dapat dirumuskan ke dalam pengertian sebagai berikut:¹³

1. Suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada para penguasa.
2. Suatu dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus petugasnya dari suatu system politik.
3. Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga Negara.
4. Suatu deskripsi yang menyangkut masalah hak-hak asasi manusia.

¹² K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, (London: Oxford University Press, 1975), hlm. 1.

¹³ Dahlan Thaib dkk, *Op.cit.*, hlm. 13.

Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang dalam sebuah studinya terhadap konstitusi-konstitusi di dunia dan yang dituangkan dalam buku dengan judul *Written Constitution*, antara lain mengatakan bahwa:¹⁴

1. *Constitution as a means of forming the state's own political and legal system,*
2. *Constitution as a national document dan as a birth certificate dan bahkan as a sign of adulthood and independence.*

Kedua ahli Hukum Tata Negara Belanda di atas mengatakan, bahwa selain sebagai dokumen nasional, konstitusi juga sebagai alat untuk membentuk system politik dan system hukum negaranya sendiri. Itulah sebabnya, menurut A.A.H. Struycken Undang-Undang Dasar (*Grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:¹⁵

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Apabila masing-masing materi muatan tersebut kita kaji, maka kita dapat menarik kesimpulan bahwa di samping sebagai dokumen nasional dan

¹⁴ Sri Soemantri M., *Fungsi Konstitusi dalam Pembatasan Kekuasaan*, (dikutip dari Jurnal Hukum, No. 6 Vol. 3, 1996), hlm. 4.

¹⁵ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, (Bandung: Alumni, 1987), hlm. 2.

tanda kedewasaan dari kemerdekaan sebagai bangsa, konstitusi juga sebagai alat yang berisi system politik dan system hukum yang hendak diwujudkan. Dalam kaitan ini, Wheare mengemukakan adanya dua pendapat yang berbeda satu sama lain. Pertama, ada yang menganggap bahwa konstitusi semata-mata hanya dokumen hukum dan isinya hanya berupa aturan-aturan hukum saja, tidak lebih dari itu. Kedua, pendapat yang mengatakan bahwa konstitusi tidak hanya berisi kaidah-kaidah hukum saja, akan tetapi berisi pernyataan tentang keyakinan, prinsip-prinsip, dan cita-cita.¹⁶

Menurut Mr. J.G. Steenbeek, sebagaimana dikutip Sri Soemantri dalam disertasinya menggambarkan secara lebih jelas apa yang seharusnya menjadi isi dari konstitusi. Pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:¹⁷

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya;
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu Negara yang bersifat fundamental;
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Hukum sebagai pengaturan perbuatan-perbuatan manusia oleh kekuasaan dikatakan sah bukan hanya dalam keputusan (peraturan-peraturan yang dirumuskan) melainkan juga dalam pelaksanaannya sesuai dengan

¹⁶ Dahlan Thaib dkk, *Op.cit.*, hlm. 15.

¹⁷ Sri Soemantri, *Op.cit.*, hlm. 51.

hukum harus sesuai dengan hukum kodrati. Dengan kata lain hukum harus sesuai dengan ideology bangsa sekaligus sebagai pengayom rakyat.¹⁸

Dalam pelaksanaannya hukum dapat dipaksakan daya berlakunya oleh aparaturnya Negara untuk menciptakan masyarakat yang damai, tertib, dan adil. Terhadap perilaku manusia, hukum menuntut manusia supaya melakukan perbuatan yang lahir, sehingga manusia terikat pada norma-norma hukum yang berlaku dalam masyarakat Negara. Kendatipun hukum dalam bentuk hukum positif daya berlakunya terikat oleh ruang dan waktu.¹⁹

Dimana titik taut antara pembahasan hukum diatas dengan konstitusi. Menurut K.C. Wheare, kalau berangkat dari aliran positivisme hukum maka konstitusi itu mengikat, karena ia ditetapkan oleh badan yang berwenang membentuk hukum, dan konstitusi itu dibuat untuk dan atas nama rakyat.²⁰ Kemudian kalau dilihat dari prinsip-prinsip wawasan Negara berdasar atas hukum sebagaimana dikatakan oleh Zippelius, konstitusi merupakan alat untuk membatasi kekuasaan Negara. Prinsip-prinsip ini mengandung jaminan terhadap ditegakkannya hak-hak asasi, adanya pembagian kekuasaan dalam Negara, penyelenggaraan yang didasarkan pada undang-undang, dan adanya pengawasan yudisial terhadap penyelenggaraan pemerintah tersebut.²¹

Berarti berbicara tentang esensi hukum positif, wawasan Negara berdasarkan atas hukum, inklusif di dalamnya pemahaman tentang konstitusi sebagai dokumen formal yang terlembagakan oleh alat-alat Negara dan

¹⁸ A. Gunawan Setiandja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), hlm. 113.

¹⁹ Dahlan Thaib, *Op. Cit.*, hlm. 72.

²⁰ K.C. Wheare, *Op.cit.*, hlm. 62.

²¹ Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, dikutip oleh: A. Hamid S. Attamimi, (Disertasi), hlm. 213.

sekaligus sebagai hukum dasar yang tertinggi. Bila demikian halnya, maka konstitusi akan selalu mengikat seluruh warga Negara.²²

Pada tanggal 18 Agustus 2000, MPR melalui sidang Tahunan menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD NRI Tahun 1945 dengan mengubah dan atau menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Karena terjadi perubahan terhadap Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, maka penjelasan UUD NRI Tahun 1945 yang selama ini “ikut-ikutan” menjadi acuan dalam mengatur pemerintahan daerah tidak berlaku lagi. Dengan demikian, satu-satunya sumber konstitusional pemerintah daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A, dan 18B.²³

Perubahan Pasal 18 (baru) ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa Negara kita adalah Negara kesatuan dimana kedaulatan Negara berada di tangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk Negara kesatuan. Berbeda dengan istilah

²² Burhanudin Lopa, *Permasalahan Pembinaan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1987), hlm. 4.

²³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001), hlm. 7.

“terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi federalism karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan Negara-negara bagian.²⁴

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.²⁵

Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah, UU No. 32 Tahun 2004 pasal 10 menegaskan, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Dalam rangka menyelenggarakan

²⁴ MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), hlm. 102-103.

²⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, agama, moneter dan fiskal nasional. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut di atas, pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.²⁶

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut:²⁷

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (pasal 18 ayat (2)). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan

²⁶ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005), hlm.363.

²⁷ *Ibid.*

pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsure pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati dan walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah.

2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (pasal 18 ayat (5)). Meskipun secara historis UUD NRI Tahun 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD NRI Tahun 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (pasal 18A ayat (1)). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (uniformitas). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (pasal 18 ayat (2)). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meusanah, huta, negorij dan lain-lain.

5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (pasal 18B ayat (1)). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa).
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (pasal 18 ayat (3)). Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD Tahun 2004. Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (pasal 18A ayat (2)). Prinsip ini diterjemahkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (pasal 2 ayat (5) dan (6)).

Dalam upaya pembaruan hukum, penataan kembali susunan hierarkis peraturan perundang-undangan bersifat niscaya, mengingat susunan hierarkis peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, ini dirasa tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan dewasa ini. Di samping itu, era orde baru yang semula berusaha memurnikan kembali falsafah pancasila dan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 dengan menata kembali sumber tertib hukum dan tata urut peraturan perundang-undangan, dalam praktiknya selama

32 Tahun belum berhasil membangun susunan perundang-undangan yang dapat dijadikan acuan dalam upaya memantapkan system perundang-undangan di masa depan. Lebih-lebih dalam praktiknya, masih banyak produk peraturan yang tumpang tindih dan tidak mengikuti sistem baku, termasuk dalam soal nomenklatur yang digunakan oleh tiap-tiap kementerian dan badan-badan pemerintahan setingkat menteri. Sebagai contoh, produk hukum yang dikeluarkan Bank Indonesia yang dimaksudkan untuk memberikan aturan terhadap dunia perbankan, menggunakan istilah “Surat Edaran” yang tidak dikenal dalam system peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beberapa kementerian mengeluarkan peraturan di bidangnya dengan menggunakan sebutan keputusan menteri, dan beberapa lainnya menggunakan istilah peraturan menteri. Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dengan keputusan Presiden yang bersifat penetapan administrative biasanya tidak dibedakan, kecuali dalam kode nomornya saja sehingga tidak jelas kedudukan masing-masing sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur.²⁸

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut mengandung beberapa prinsip berikut:²⁹

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Tata Urut Perundang-Undangan dan Problema Peraturan Daerah*, makalah yang disampaikan dalam rangka “Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia”, yang diselenggarakan oleh LP3HET di Jakarta, 22 Oktober 2000, hlm. 1.

²⁹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 133. Lihat juga dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, (Bandung:Cita Bhakti Akademika, 1996), hlm. 19.

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih tinggi.
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, peraturan yang terbaru harus diberlakukan walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Konsekuensi penting dari prinsip-prinsip di atas adalah harus diadakannya mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disampingkan atau dilanggar. Mekanismenya, yaitu ada system pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, kebijakan, maupun tindakan pemerintahan lainnya terhadap peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD NRI Tahun 1945. Tanpa konsekuensi tersebut, tata urutan tidak akan berarti. Hal ini dapat menyebabkan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dapat tetap berlaku walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.³⁰

Pada 12 Agustus 2011, pemerintah telah mengundang UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menggantikan UU No. 10 Tahun 2004. Dengan berlakunya UU yang baru ini otomatis UU No. 10 Tahun 2004 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Sebagai penyempurnaan terhadap undang-undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam undang-undang ini, yaitu antara lain:³¹

1. Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perluasan cakupan perencanaan peraturan perundang-undangan yang tidak hanya untuk prolegnas dan prolegda melainkan juga perencanaan peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan perundang-undangan lainnya;

³⁰ Ni'Matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 47.

³¹ *Ibid.*, hlm. 66.

3. Pengaturan mekanisme pembahasan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
4. Pengaturan naskah akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota;
5. Pengaturan mengenai keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
6. Penambahan teknik penyusunan naskah akademik dalam lampiran I undang-undang ini.

UU No. 12 Tahun 2011 mengatur hierarki peraturan perundang-undangan di dalam pasal 7 ayat (1) sebagai berikut:

1. UUD NRI Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. UU/Perpu
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

F. Metode Penelitian

Penelitian pada hakekatnya mempunyai fungsi menemukan, mengembangkan atau menguji kebenaran suatu pengetahuan dan dalam menerapkan fungsinya diperlukan suatu usaha yang dilakukan dengan metode ilmiah. Pada setiap sesuatu yang dinyatakan sebagai upaya ilmiah, maka pertanyaan dasar yang biasa diajukan sebagai tantangan terhadapnya adalah sistem dan metode yang digunakan.³²

Suatu penelitian agar memenuhi syarat keilmuan maka perlu berpedoman pada suatu metode yang biasa disebut dengan metode penelitian. Setiap peneliti dalam memenuhi kebutuhan untuk mengungkap kebenaran yang menjadi salah satu dasar dari ilmu pengetahuan, maka ia harus dapat melakukan kegiatan yang dikualifikasi sebagai suatu upaya ilmiah.

Dalam penulisan tesis penulis menggunakan metodologi penulisan sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Memperhatikan apa yang menjadi permasalahan dan tujuan penelitian studi ini, maka dapat dinyatakan bahwa metode pendekatan yang diterapkan dalam studi ini adalah pendekatan yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang berusaha mensinkronisasikan ketentuan hukum yang berlaku dengan kaedah-kaedah yang berlaku dalam pengaturan anggaran pendidikan terhadap norma-norma atau peraturan-peraturan hukum

³² FX. Soebijanto, *Perencanaan Riset dan Strateginya: Kursus Penyegaran Metode Penelitian Bagi Dosen-Dosen*, (Semarang: Undip Press, 1980), hlm. 2.

lainnya dengan kaitannya dalam penerapan peraturan-peraturan hukum itu pada praktek nyatanya di lapangan.³³

2. Spesifikasi Penelitian

Hasil penelitian ini bersifat *deskriptif analitis* yaitu memaparkan, menggambarkan atau mengungkapkan data-data yang mempunyai relevansi dengan permasalahan diatas, hal tersebut kemudian dibahas atau dianalisis menurut ilmu dan teori-teori atau pendapat peneliti sendiri dan terakhir menyimpulkannya.³⁴

3. Jenis dan Sumber Data

Sehubungan dengan metode pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, maka penelitian ini dilakukan dengan studi pustaka yang bersumber pada data sekunder. Data sekunder memiliki ciri-ciri sebagai berikut:³⁵

- a. Data sekunder pada umumnya dalam keadaan siap terbuat (*ready made*);
- b. Bentuk maupun isi data telah dibentuk dan diisi oleh peneliti terlebih dahulu;
- c. Data sekunder dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi oleh waktu dan tempat.

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

³³ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hal. 25

³⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar penelitian Hukum*, Cetakan III, (Jakarta: UI-Pres, 2007), hlm.12.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 28.

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat³⁶ yang berkaitan dengan implementasi pengaturan anggaran pendidikan dalam konstitusi Indonesia, terdiri dari:
- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 - 2) Peraturan perundang-undangan yang mengatur anggaran pendidikan, baik yang terdapat dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah maupun peraturan lainnya;
 - 3) Doktrin-doktrin atau pendapat para ahli hukum;
 - 4) Peraturan perundang-undangan maupun peraturan-peraturan lainnya yang berkaitan dengan masalah yang dibahas.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer³⁷ seperti buku-buku, artikel majalah dan Koran, artikel internet maupun makalah-makalah yang berhubungan dengan konstitusi dan implementasi suatu pengaturan anggaran yang terdapat dalam konstitusi tersebut.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antaran lain :
- 1) Artikel surat kabar dan majalah yang memuat artikel terkait masalah implementasi suatu pengaturan anggaran yang terdapat dalam konstitusi;

³⁶ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan VII (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 113.

³⁷ *Loc.Cit.*

- 2) Kamus Hukum;
- 3) Kamus Bahasa Inggris.

4. Metode Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Melalui studi kepustakaan ini dimaksudkan untuk mencari teori-teori, konsepsi-konsepsi, pendapat para ahli, baik hukum maupun disiplin ilmu lainnya sebagai landasan analisis terhadap pokok permasalahan yang akan dibahas. Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara studi kepustakaan ini juga diarahkan untuk mempelajari atau menganalisis instrumen-instrumen hukum yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti.

5. Metode Analisis Data

Data-data yang telah dikumpulkan, baik melalui penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan serta data pendukung yang terkait akan dianalisis guna menemukan hubungan antara data yang diperoleh dari penelitian di lapangan dengan landasan teori yang digunakan sehingga memberikan gambaran yang jelas mengenai permasalahan yang diteliti. Selain itu digunakan juga metode analisis yang kualitatif,³⁸ yaitu suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan selanjutnya disusun secara sistematis dalam bentuk penulisan hukum (tesis).

³⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), hlm. 25.

G. Sistematika Penulisan

Secara garis besar, penelitian ini akan disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini akan diuraikan latar belakang penelitian, permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, jadwal penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini akan diuraikan mengenai pengertian konstitusi, materi muatan konstitusi, kedudukan, fungsi dan tujuan konstitusi, daya ikat konstitusi, kewenangan daerah, dan hierarki peraturan perundang-undangan.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan diuraikan data-data yang telah diperoleh dari berbagai sumber dan referensi baik berupa tulisan maupun non tulisan yang berkaitan dengan rumusan permasalahan yang akan diteliti untuk kemudian data ini di analisis untuk menjawab permasalahan yang muncul dalam penelitian ini.

BAB IV PENUTUP

Pada bab ini menyajikan kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi pernyataan singkat dan tepat yang dijabarkan dari penelitian dan pembahasan. Saran dibuat berdasarkan pengalaman dan pertimbangan

penulis ditujukan pada para peneliti yang ingin melanjutkan atau mengembangkan penelitian yang sudah diselesaikan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Prancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu Negara atau menyusun dan menyatakan suatu Negara.³⁹ Di Negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *Constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi.⁴⁰

Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya *Gronwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia undang-undang, dan *grond* berarti tanah/dasar. Pengertian konstitusi, dalam praktik dapat berarti lebih luas daripada pengertian Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga yang menyamakan dengan pengertian Undang-Undang Dasar. Bagi para sarjana ilmu politik istilah *Constitution* merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.⁴¹

Dalam bahasa latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti “bersama

³⁹ Wiryono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hlm. 10.

⁴⁰ Sri Soemantri M., *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1993), hlm. 29.

⁴¹ Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2013), hlm. 7.

dengan...”, sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan”. Dengan demikian, bentuk tunggal (*constitution*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamak (*constitutiones*) berate segala sesuatu yang telah ditetapkan.⁴²

Menurut E.C.S. Wade dalam bukunya *Constitutional Law* Undang-Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu Negara dan menentukan pokok-pokoknya cara kerja badan-badan tersebut.⁴³ Jadi pada pokoknya dasar dari setiap sistem pemerintahan diatur dalam suatu Undang-Undang Dasar. Termasuk juga sistem pendidikan didalam suatu Negara beserta anggarannya.

Bagi mereka yang memandang Negara dari sudut kekuasaan dan menganggapnya sebagai organisasi kekuasaan, maka Undang-Undang Dasar dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi antara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Undang-Undang Dasar menentukan cara-cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan ini bekerja sama dan menyesuaikan diri satu sama lain, Undang-Undang Dasar merekam hubungan-

⁴² Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya*, (Jakarta: Pro Justitia, 1987), hlm. 28-29.

⁴³ Wade and Philips, G. Godfrey, *Constitutional Law, An Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including Central and Local Government, the citizen and the State and Administrative Law*. Seventh ed, by E.C.S. Wade and A.W. Bradley, (London: Longmans, 1965).

hubungan kekuasaan dalam suatu Negara.⁴⁴ Dalam hal ini, pasal 31 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 mengatur hubungan kekuasaan legislatif dan eksekutif, yaitu bahwa badan legislatif harus menetapkan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total anggaran pendapatan dan belanja Negara. Sehingga anggaran tersebut kemudian dapat digunakan untuk menyelenggarakan pendidikan di Indonesia oleh badan eksekutif khususnya kementerian pendidikan.

Pendapat James Bryce sebagaimana dikutip C.F. Strong dalam bukunya: *Modern Political Constitutions* menyatakan konstitusi adalah:

*A frame of political society, organized through and by law, that is to say on in which law has established permanent institutions with recognized functions and definite rights.*⁴⁵

Dari definisi diatas, pengertian konstitusi dapat disederhanakan rumusnya sebagai kerangka Negara yang diorganisasi dengan dan melalui hukum, dalam hal mana hukum menetapkan:

1. Pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen.
2. Fungsi dari alat-alat kelengkapan.
3. Hak-hak tertentu yang telah ditetapkan.

Kemudian C.F. Strong melengkapi pendapat tersebut dengan pendapatnya sendiri sebagai berikut:

Constitution is a collection of principles according to which the power of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted.

⁴⁴ Dahlan Thaib dkk, *Op.cit.*, hlm. 9.

⁴⁵ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, (London: Sidgwick & Jackson Limited, 1966), hlm.11.

Artinya, konstitusi juga dapat dikatakan sebagai suatu kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan:

1. Kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas).
2. Hak-hak dari yang diperintah.
3. Hubungan antara pemerintah dan yang diperintah (menyangkut di dalamnya masalah hak asasi manusia).

K.C. Wheare mengartikan konstitusi sebagai: “Keseluruhan system ketatanegaraan dari suatu Negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu Negara”. Konstitusi dalam dunia politik sering digunakan paling tidak dalam dua pengertian, sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare dalam bukunya *Modern Constitutions*: Pertama, dipergunakan dalam arti luas, yaitu system pemerintahan dari suatu Negara dan merupakan himpunan peraturan yang mendasari serta mengatur pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya. Sebagai system pemerintahan didalamnya terdapat campuran tata peraturan baik yang bersifat hukum (*legal*) maupun yang bukan peraturan hukum (*nonlegal* atau ekstra legal). Kedua, pengertian dalam arti sempit, yakni sekumpulan peraturan yang legal dalam lapangan ketatanegaraan suatu Negara yang dimuat dalam “suatu dokumen” atau “beberapa dokumen” yang terkait satu sama lain.⁴⁶

⁴⁶ K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, (London: Oxford University Press, 1975), hlm. 1.

Berangkat dari beberapa pendapat para ahli tentang pengertian konstitusi di atas, dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pengertian konstitusi meliputi konstitusi tertulis dan tidak tertulis. Undang-Undang Dasar merupakan konstitusi yang tertulis. Adapun batasan-batasannya dapat dirumuskan ke dalam pengertian sebagai berikut:⁴⁷

1. Suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada para penguasa.
2. Suatu dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus petugasnya dari suatu system politik.
3. Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga Negara.
4. Suatu deskripsi yang menyangkut masalah hak-hak asasi manusia.

B. Materi Muatan Konstitusi

Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang dalam sebuah studinya terhadap konstitusi-konstitusi di dunia dan yang dituangkan dalam buku dengan judul *Written Constitution*, antara lain mengatakan bahwa:⁴⁸

1. *Constitution as a means of forming the state's own political and legal system,*
2. *Constitution as a national document dan as a birth certificate dan bahkan as a sign of adulthood and independence.*

⁴⁷ Dahlan Thaib dkk, *Op.cit.*, hlm. 13.

⁴⁸ Sri Soemantri M., *Fungsi Konstitusi dalam Pembatasan Kekuasaan*, (dikutip dari Jurnal Hukum, No. 6 Vol. 3, 1996), hlm. 4.

Kedua ahli Hukum Tata Negara Belanda di atas mengatakan, bahwa selain sebagai dokumen nasional, konstitusi juga sebagai alat untuk membentuk system politik dan system hukum negaranya sendiri. Itulah sebabnya, menurut A.A.H. Struycken Undang-Undang Dasar (*Grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:⁴⁹

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Apabila masing-masing materi muatan tersebut kita kaji, maka kita dapat menarik kesimpulan bahwa di samping sebagai dokumen nasional dan tanda kedewasaan dari kemerdekaan sebagai bangsa, konstitusi juga sebagai alat yang berisi system politik dan system hukum yang hendak diwujudkan. Dalam kaitan ini, Wheare mengemukakan adanya dua pendapat yang berbeda satu sama lain. Pertama, ada yang menganggap bahwa konstitusi semata-mata hanya dokumen hukum dan isinya hanya berupa aturan-aturan hukum saja, tidak lebih dari itu. Kedua, pendapat yang mengatakan bahwa konstitusi tidak hanya berisi kaidah-kaidah hukum saja, akan tetapi berisi pernyataan tentang keyakinan, prinsip-prinsip, dan cita-cita.⁵⁰

⁴⁹ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, (Bandung: Alumni, 1987), hlm. 2.

⁵⁰ Dahlan Thaib dkk, *Op.cit.*, hlm. 15.

Menurut Mr. J.G. Steenbeek, sebagaimana dikutip Sri Soemantri dalam disertasinya menggambarkan secara lebih jelas apa yang seharusnya menjadi isi dari konstitusi. Pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:⁵¹

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya;
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu Negara yang bersifat fundamental;
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

C. Kedudukan, Fungsi dan Tujuan Konstitusi

Kedudukan, fungsi, dan tujuan konstitusi dalam Negara berubah dari zaman ke zaman. Pada masa peralihan dari Negara feodal monarki atau oligarki dengan kekuasaan mutlak penguasa ke Negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa yang kemudian secara berangsur-angsur mempunyai fungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan penguasa. Sejak itu setelah perjuangan dimenangkan oleh rakyat, konstitusi bergeser kedudukan dan perannya dari sekedar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat terhadap kezaliman golongan penguasa, menjadi senjata pamungkas rakyat untuk mengakhiri kekuasaan sepihak satu golongan dalam system monarki dan oligarki, serta untuk membangun tata kehidupan baru atas dasar landasan

⁵¹ Sri Soemantri, *Op.cit.*, hlm. 51.

kepentingan bersama rakyat dengan menggunakan berbagai ideology seperti; individualism, liberalism, universalisme, demokrasi dan sebagainya. Selanjutnya, kedudukan dan fungsi konstitusi ditentukan oleh ideology yang melandasi Negara.⁵²

Di dalam Negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian, diharapkan hak-hak warga Negara akan lebih terlindungi. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme.⁵³

Menurut Carl J. Friedrich dalam bukunya *Constitutional Government and Democracy*⁵⁴, konstitusionalisme ialah:

“merupakan gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah”.

Cara pembatasan yang dianggap paling efektif ialah dengan jalan membagi kekuasaan. Lebih lanjut friedrich mengatakan bahwa dengan jalan membagi kekuasaan, konstitusionalisme menyelenggarakan suatu system pembatasan yang efektif atas tindakan-tindakan pemerintah. Pembatasan-pembatasan ini tercermin dalam undang-undang dasar atau konstitusi. Jadi, dalam anggapan ini, konstitusi mempunyai fungsi yang khusus dan merupakan

⁵² Dahlan Thaib dkk, *Op.cit.*, hlm. 17.

⁵³ *Ibid.*, hlm. 18.

⁵⁴ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, (Waltham: Blaidell Publishing Company, 1967).

perwujudan atau manifestasi dari hukum yang tertinggi (*Supremation of Law*) yang harus ditaati, bukan hanya oleh rakyat tetapi oleh pemerintah serta penguasa sekalipun.⁵⁵

Usaha Negara untuk mencapai tujuan masyarakat negaranya, dalam konstitusi telah ditentukan adanya bermacam-macam lembaga Negara. Supaya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, kedudukan serta tugas dan wewenang masing-masing lembaga Negara juga ditentukan. Hal ini berarti adanya pembatasan kekuasaan terhadap setiap lembaga politik. Pembatasan terhadap lembaga-lembaga tersebut meliputi dua hal:⁵⁶

1. Pembatasan kekuasaan yang meliputi isi kekuasaannya,
2. Pembatasan kekuasaan yang berkenaan dengan waktu dijalankannya kekuasaan tersebut.

Pembatasan kekuasaan dalam arti isi mengandung arti, bahwa dalam konstitusi ditentukan tugas serta wewenang lembaga-lembaga Negara. Bahkan terhadap lembaga Negara yang mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam usaha pencapaian tujuan Negara, dalam hal ini pemerintah, masih mendapat pengawasan dari lembaga/permusyawaratan rakyat. Pembatasan dalam arti kedua adalah pembatasan kekuasaan mengenai waktu kekuasaan itu dapat dijalankan. Hal ini berkenaan dengan masa jabatan masing-masing lembaga Negara atau pejabatnya dalam menjalankan kekuasaannya. Dengan

⁵⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1991), hlm. 97-99.

⁵⁶ Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 10.

demikian, dalam waktu-waktu yang telah ditentukan harus dilakukan penggantian atau pembaruan si pejabat.⁵⁷

Secara spesifik C.F. Strong memberikan batasan-batasan tentang tujuan suatu konstitusi dalam Negara, yakni: *are to, limit the arbitrary action of the government, to guarantee the rights of the governed, and to define the operation of the sovereign power.*⁵⁸

Pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Pendapat yang hampir senada disampaikan oleh Loewenstein di dalam bukunya *Political Power and the Governmental Process*, bahwa konstitusi itu suatu sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan. Oleh karena itu, setiap konstitusi senantiasa mempunyai dua tujuan:⁵⁹

1. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik,
2. Untuk membebaskan kekuasaan dari control mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.

Antara sejarah konstitusi, pengertian konstitusi, materi muatan konstitusi, fungsi dan tujuan konstitusi, harus dipahami secara holistic. Karena pada saat seseorang berbicara tentang konstitusi, pada dasarnya ia berusaha mengetahui system pemerintahan/system politik suatu Negara yang pada

⁵⁷ Dahlan Thaib dkk, *Op.cit.*, hlm. 22.

⁵⁸ C.F. Strong, *Op.cit.*, hlm.11.

⁵⁹ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Op.cit.*, hlm. 31.

umumnya dapat dilihat dalam hukum dasarnya, mekanisme kerja lembaga-lembaga Negara, dan batasan-batasannya, sekaligus jaminan atas hak asasi manusia dan hak asasi sebagai warga Negara. Sehingga belumlah cukup bagi orang yang ingin memahami konstitusi hanya dengan menghafalkan pengertiannya tanpa mengetahui latar belakang historis lahirnya sebuah konstitusi dalam suatu Negara.⁶⁰

D. Daya Ikat Konstitusi

Hukum sebagai pengaturan perbuatan-perbuatan manusia oleh kekuasaan dikatakan sah bukan hanya dalam keputusan (peraturan-peraturan yang dirumuskan) melainkan juga dalam pelaksanaannya sesuai dengan hukum harus sesuai dengan hukum kodrati. Dengan kata lain hukum harus sesuai dengan ideology bangsa sekaligus sebagai pengayom rakyat.⁶¹

Dalam pelaksanaannya hukum dapat dipaksakan daya berlakunya oleh aparaturnya Negara untuk menciptakan masyarakat yang damai, tertib, dan adil. Terhadap perilaku manusia, hukum menuntut manusia supaya melakukan perbuatan yang lahir, sehingga manusia terikat pada norma-norma hukum yang berlaku dalam masyarakat Negara. Kendatipun hukum dalam bentuk hukum positif daya berlakunya terikat oleh ruang dan waktu.⁶²

Dimana titik taut antara pembahasan hukum diatas dengan konstitusi. Menurut K.C. Wheare, kalau berangkat dari aliran positivism hukum maka

⁶⁰ Dahlan Thaib, *Op. Cit.*, hlm. 23.

⁶¹ A. Gunawan Setiandja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), hlm. 113.

⁶² Dahlan Thaib, *Op. Cit.*, hlm. 72.

konstitusi itu mengikat, karena ia ditetapkan oleh badan yang berwenang membentuk hukum, dan konstitusi itu dibuat untuk dan atas nama rakyat.⁶³ Kemudian kalau dilihat dari prinsip-prinsip wawasan Negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana dikatakan oleh Zippelius, konstitusi merupakan alat untuk membatasi kekuasaan Negara. Prinsip-prinsip ini mengandung jaminan terhadap ditegakkannya hak-hak asasi, adanya pembagian kekuasaan dalam Negara, penyelenggaraan yang didasarkan pada undang-undang, dan adanya pengawasan yudisial terhadap penyelenggaraan pemerintah tersebut.⁶⁴

Berarti berbicara tentang esensi hukum positif, wawasan Negara berdasarkan atas hukum, inklusif di dalamnya pemahaman tentang konstitusi sebagai dokumen formal yang terlembagakan oleh alat-alat Negara dan sekaligus sebagai hukum dasar yang tertinggi. Bila demikian halnya, maka konstitusi akan selalu mengikat seluruh warga Negara.⁶⁵

⁶³ K.C. Wheare, *Op.cit.*, hlm. 62.

⁶⁴ Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, dikutip oleh: A. Hamid S. Attamimi, (Disertasi), hlm. 213.

⁶⁵ Burhanudin Lopa, *Permasalahan Pembinaan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1987), hlm. 4.

E. Kewenangan Daerah

Pada tanggal 18 Agustus 2000, MPR melalui sidang Tahunan menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD NRI Tahun 1945 dengan mengubah dan atau menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Karena terjadi perubahan terhadap Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, maka penjelasan UUD NRI Tahun 1945 yang selama ini “ikut-ikutan” menjadi acuan dalam mengatur pemerintahan daerah tidak berlaku lagi. Dengan demikian, satu-satunya sumber konstitusional pemerintah daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A, dan 18B.⁶⁶

Perubahan Pasal 18 (baru) ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa Negara kita adalah Negara kesatuan dimana kedaulatan Negara berada di tangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk Negara kesatuan. Berbeda dengan istilah

⁶⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001), hlm. 7.

“terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi federalism karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan Negara-negara bagian.⁶⁷

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur

⁶⁷ MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), hlm. 102-103.

penyelenggara pemerintahan daerah. Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.⁶⁸

Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah, UU No. 32 Tahun 2004 pasal 10 menegaskan, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, agama, moneter dan fiskal nasional. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut di atas, pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.⁶⁹ Artinya selain politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi,

⁶⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁹ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005), hlm.363.

agama, moneter dan fiscal nasional, pemerintah daerah dapat mengatur urusannya sendiri termasuk pendidikan.

Hal tersebut dipertegas dalam Pasal 14 ayat (1) huruf (f) :

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

f. Penyelenggaraan Pendidikan

Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah Negara kepada pemerintah local untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.⁷⁰ Amrah Muslimin, mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.⁷¹ Irawan Soejito, mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.⁷² UU No. 32 Tahun 2004 pasal 1 angka 7, mengartikan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Amrah Muslimin mengartikan dekonsentrasi ialah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.⁷³ Irawan Soejito mengartikan, dekonsentrasi adalah

⁷⁰ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, (Jakarta: Bina Aksara, 1992).

⁷¹ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 5.

⁷² Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 29.

⁷³ Amrah Muslimin, *Op.cit.*, hlm. 4.

pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri.⁷⁴ Menurut Joeniarto, dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintahan atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.⁷⁵ UU No. 32 Tahun 2004 pasal 1 angka 8 mengartikan, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Menurut Joeniarto, di samping pemerintah local yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat pula diberi tugas-tugas pembantuan. Tugas pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah local yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Beda tugas pembantuan dengan tugas rumah tangga sendiri, disini urusannya bukan menjadi urusan rumah tangga sendiri, tetapi merupakan urusan pemerintah pusat atau pemerintah atasannya. Kepada pemerintah local yang bersangkutan diminta untuk ikut membantu penyelenggaraannya saja. Oleh karena itu, dalam tugas pembantuan tersebut pemerintah local yang bersangkutan, wewenangnya mengatur dan mengurus, terbatas kepada penyelenggaraan saja.⁷⁶ Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 pasal 1 butir 9, dinyatakan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

⁷⁴ Irawan Soejito, *Op.cit.*, hlm. 34.

⁷⁵ Joeniarto, *Op.cit.*, hlm. 10.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 18.

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut:⁷⁷

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (pasal 18 ayat (2)). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan 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 unsure pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati dan walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah.
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (pasal 18 ayat (5)). Meskipun secara historis UUD NRI Tahun 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD NRI Tahun 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi

⁷⁷ *Ibid.*

pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.

3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (pasal 18A ayat (1)). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (uniformitas). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (pasal 18 ayat (2)). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meusanah, huta, negorij dan lain-lain.
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (pasal 18B ayat (1)). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa).
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (pasal 18 ayat (3)). Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD Tahun 2004. Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (pasal 18A ayat (2)). Prinsip ini diterjemahkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dengan menyatakan bahwa

hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (pasal 2 ayat (5) dan (6)).

F. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Dalam upaya pembaruan hukum, penataan kembali susunan hierarkis peraturan perundang-undangan bersifat niscaya, mengingat susunan hierarkis peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, ini dirasa tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan dewasa ini. Di samping itu, era orde baru yang semula berusaha memurnikan kembali falsafah pancasila dan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 dengan menata kembali sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan, dalam praktiknya selama 32 Tahun belum berhasil membangun susunan perundang-undangan yang dapat dijadikan acuan dalam upaya memantapkan system perundang-undangan di masa depan. Lebih-lebih dalam praktiknya, masih banyak produk peraturan yang tumpang tindih dan tidak mengikuti sistem baku, termasuk dalam soal nomenklatur yang digunakan oleh tiap-tiap kementerian dan badan-badan pemerintahan setingkat menteri. Sebagai contoh, produk hukum yang dikeluarkan Bank Indonesia yang dimaksudkan untuk memberikan aturan terhadap dunia perbankan, menggunakan istilah “Surat Edaran” yang tidak dikenal dalam system peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beberapa kementerian mengeluarkan peraturan di bidangnya dengan menggunakan sebutan keputusan menteri, dan beberapa lainnya menggunakan

istilah peraturan menteri. Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dengan keputusan Presiden yang bersifat penetapan administrative biasanya tidak dibedakan, kecuali dalam kode nomornya saja sehingga tidak jelas kedudukan masing-masing sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur.⁷⁸

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut mengandung beberapa prinsip berikut:⁷⁹

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih tinggi.
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.

⁷⁸ Jimly Asshiddiqie, *Tata Urut Perundang-Undangan dan Problema Peraturan Daerah*, makalah yang disampaikan dalam rangka “Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia”, yang diselenggarakan oleh LP3HET di Jakarta, 22 Oktober 2000, hlm. 1.

⁷⁹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 133. Lihat juga dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, (Bandung: Cita Bhakti Akademika, 1996), hlm. 19.

5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, peraturan yang terbaru harus diberlakukan walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Konsekuensi penting dari prinsip-prinsip di atas adalah harus diadakannya mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disampingkan atau dilanggar. Mekanismenya, yaitu ada system pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, kebijakan, maupun tindakan pemerintahan lainnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD. Tanpa konsekuensi tersebut, tata urutan tidak akan berarti. Hal ini dapat menyebabkan peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih rendah dapat tetap berlaku walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.⁸⁰

Pada 12 Agustus 2011, pemerintah telah mengundangkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menggantikan UU No. 10 Tahun 2004. Dengan berlakunya UU yang baru ini otomatis UU No. 10 Tahun 2004 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.

⁸⁰ Ni'Matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 47.

Undang-undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam undang-undang no. 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:⁸¹

1. Materi dari undang-undang no 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
2. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
3. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
4. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap undang-undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam undang-undang ini, yaitu antara lain:⁸²

1. Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perluasan cakupan perencanaan peraturan perundang-undangan yang tidak hanya untuk prolegnas dan prolegda melainkan juga

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 64.

⁸² *Ibid.*, hlm. 66.

perencanaan peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan perundang-undangan lainnya;

3. Pengaturan mekanisme pembahasan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
4. Pengaturan naskah akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota;
5. Pengaturan mengenai keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
6. Penambahan teknik penyusunan naskah akademik dalam lampiran I undang-undang ini.

UU No. 12 Tahun 2011 mengatur hierarki peraturan perundang-undangan di dalam pasal 7 ayat (1) sebagai berikut:

1. UUD NRI Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. UU/Perpu
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Perubahan yang dimunculkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 antara lain: pertama, Ketetapan MPR yang didalam UU No. 10 Tahun 2004 dihapuskan dari hierarki peraturan perundang-undangan, dalam UU No. 12 Tahun 2011 dimunculkan kembali dan berada di bawah UUD NRI Tahun 1945 seperti yang pernah diatur dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Didalam penjelasan pasal 7 ayat (2) huruf b dijelaskan yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah ketetapan majelis permusyawaratan rakyat sementara dan ketetapan majelis permusyawaratan rakyat yang masih berlaku sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan majelis permusyawaratan rakyat sementara dan ketetapan majelis permusyawaratan rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 agustus 2003. Kedua, peraturan desa yang dahulu masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sekarang di UU No. 12 Tahun 2011 dihapuskan dari hierarki peraturan perundang-undangan. Ketiga, materi muatan undang-undang lebih diperluas, selain berisi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Tahun 1945 dan perintah suatu UU untuk diatur dengan UU, juga sudah diakomodir mengenai pengesdahan perjanjian internasional tertentu, tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Keempat, dalam

pembentukan peraturan daerah harus dilakukan pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam naskah akademik.⁸³

Dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Perda, baik Perda tingkat provinsi maupun Perda tingkat kabupaten atau kota, dapat dilihat setara dengan undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislative. Namun demikian, dari segi isi kedudukan, peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah yang lebih luas. Dengan demikian, undang-undang lebih tinggi kedudukannya daripada Perda provinsi, dan Perda kabupaten atau Perda kota. Oleh karena itu, sesuai prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.⁸⁴

Akan tetapi, sebagai konsekuensi dipertegasnya prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislative, dan yudikatif dalam naskah perubahan pertama UUD NRI Tahun 1945, produk legislative daerah ini dapat saja bertentangan dengan produk eksekutif di tingkat pusat. Misalnya, apabila suatu materi Perda tingkat provinsi ataupun Perda tingkat kabupaten/kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi peraturan menteri di tingkat pusat, pengadilan haruslah menentukan bahwa Perda itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya.⁸⁵

⁸³ *Ibid.*, hlm. 68.

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 57.

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Diterbitkan atas kerja sama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, 2004), hlm. 277.

Menurut Bagir Manan, mengingat bahwa Perda (termasuk peraturan desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom) serta dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan “pertingkatan”, melainkan juga pada “lingkungan wewenangnya”. Suatu perda yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi itu yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD NRI Tahun 1945 atau UU Pemerintahan Daerah.⁸⁶

G. Anggaran Pendidikan

Anggaran pendidikan adalah alokasi anggaran pada fungsi pendidikan yang dianggarkan melalui kementerian Negara/lembaga, alokasi anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah, dan alokasi anggaran pendidikan melalui pengeluaran pembiayaan, termasuk gaji pendidik, tetapi tidak termasuk anggaran pendidikan kedinasan, untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Presentase anggaran pendidikan adalah perbandingan alokasi anggaran pendidikan terhadap total anggaran belanja Negara.⁸⁷ Dengan demikian anggaran pendidikan dialokasikan untuk memenuhi seluruh kebutuhan pendidikan di Indonesia.

⁸⁶ Bagir Manan, *Op.cit.*, hlm. 142.

⁸⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2014.

Pendidikan adalah pembelajaran pengetahuan, keterampilan, dan kebiasaan sekelompok orang yang diturunkan dari satu generasi ke generasi berikutnya melalui pengajaran, pelatihan, atau penelitian. Pendidikan sering terjadi di bawah bimbingan orang lain, tetapi juga memungkinkan secara otodidak. Setiap pengalaman yang memiliki efek formatif pada cara orang berpikir, merasa, atau tindakan dapat dianggap pendidikan. Pendidikan umumnya dibagi menjadi tahap seperti prasekolah, sekolah dasar, sekolah menengah dan kemudian perguruan tinggi, universitas atau magang. Sebuah hak atas pendidikan telah diakui oleh beberapa pemerintah. Pada tingkat global, Pasal 13 PBB 1966 Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya mengakui hak setiap orang atas pendidikan.⁸⁸

⁸⁸ <http://id.wikipedia.org/wiki/Pendidikan>

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Ashofa, Burhan. 2001. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2000. *Tata Urut Perundang-Undangan dan Problema Peraturan Daerah*. Makalah yang disampaikan dalam rangka “Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia”, yang diselenggarakan oleh LP3HET di Jakarta, 22 Oktober 2000.
- Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Diterbitkan atas kerja sama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia.
- Budiardjo, Miriam. 1991. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Buyung Nasution, Adnan. 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Friedrich, Carl J. 1967. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Waltham: Blaidell Publishing Company.
- Huda, Ni'Matul. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Joeniarto. 1992. *Perkembangan Pemerintahan Lokal*. Jakarta: Bina Aksara.
- Lopa, Burhanudin. 1987. *Permasalahan Pembinaan dan Penegakan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.
- Manan, Bagir. 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.
- MPR RI, 2003. *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Muslimin, Amrah. 1986. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni.

- Pabottinggi, Mochtar. 1998. *Strategi dan Upaya Penyusunan Agenda Politik dalam Reformasi*. Makalah seminar di P4K UGM, Yogyakarta, 29-30 Juni 1998.
- Projodikoro, Wiryono. 1989. *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat.
- Ranggawidjaja, Rosjidi. 1996. *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*. Bandung: Cita Bhakti Akademika.
- Setiardja, A. Gunawan. 1990. *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius.
- Soebijanto, F.X. 1980. *Perencanaan Riset dan Strateginya: Kursus Penyegaran Metode Penelitian Bagi Dosen-Dosen*. Semarang: Undip Press.
- Soejito, Irawan. 1990. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Soekanto, Soerjono. 2007. *Pengantar Penelitian Hukum Cetakan III*. Jakarta: UI-Pres.
- Soemantri M., Sri. 1996. *Fungsi Konstitusi dalam Pembatasan Kekuasaan*. Jakarta: dikutip dari Jurnal Hukum, No. 6 Vol. 3.
- Soemantri M., Sri. 1993. *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD NRI TAHUN 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Soemantri M., Sri. 1987. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Disertasi, Alumni.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soetoprawiro, Koerniatmanto. 1987. *Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya*. Jakarta: Pro Justitia.
- Strong, C.F. 1966. *Modern Political Constitutions*. London: Sidgwick & Jackson Limited.
- Sunggono, Bambang. 2005. *Metode Penelitian Hukum, Cetakan VII*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

- Thaib, Dahlan dkk. 2013. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Tim Kajian Amandemen FH Unibraw. 2000. *Amandemen UUD NRI TAHUN 1945, Antara Teks dan Kontekd dalam Negara yang Sedang Berubah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wade and Philips, G. Godfrey. 1965. *Constitutional Law, An Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including Central and Local Government, the citizen and the State and Administrative Law*. Seventh ed, by E.C.S. Wade and A.W. Bradley. London: Longmans.
- Wahjono, Padmo. 1984. *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Wheare, K.C. 1975. *Modern Constitutions*, London: Oxford University Press.
- Zippelius. *Allgemeine Staatslehre*. dikutip oleh: A. Hamid S. Attamimi. (Disertasi).

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2014
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2014
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2008 Tentang Pendanaan Pendidikan

Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 101 Tahun 2013 Tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dan Pertanggungjawaban Keuangan Dana Bantuan Operasional Sekolah Tahun 2014

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2014

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Semarang

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 12 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2014

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2014

C. INTERNET

<http://edukasi.kompasiana.com/2013/11/28/berguru-dari-jepang-614846.html>

<http://www.jpnn.com/read/2012/02/02/116041/Baru-Lima-Provinsi-Anggaran-Pendidikan-20-Persen->

<http://id.wikipedia.org/wiki/Pendidikan>