

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Rekam jejak sistem tata negara di Indonesia ditandai dengan evolusi sistem pemerintahan, seperti halnya pemerintahan dari sentralisasi menuju desentralisasi melalui kebijakan Otonomi Daerah. Transformasi ini bertujuan untuk mengaktualisasikan cita-cita nasional, yaitu memberikan proteksi bagi seluruh masyarakat, memajukan kesejahteraan umum, dan meningkatkan kecerdasan masyarakat, sebagaimana ditekankan dalam mukadimah UUD 1945. Dalam hal ini, dibutuhkan struktur birokrasi aparatur pemerintah yang adaptif, efektif, dan efisien untuk berperan sentral sebagai pelaksana kebijakan publik dan penyelenggara pelayanan publik.¹

Kewenangan mengatur di daerah telah berakar sejak masa kolonial, di mana Pemerintah Hindia Belanda melalui *Desentralisatie Wet* 1903 mulai memperkenalkan asas desentralisasi, meskipun fokusnya terbatas pada aspek keuangan daerah. Kebijakan ini, yang diperkuat oleh *Wet Op de Indische Staatregeling* (1920), memberikan wewenang kepada Dewan Lokal (*locale raad*) untuk menetapkan peraturan daerah (*verordening*). Pasca proklamasi, pada era awal kemerdekaan (1945–1949), kondisi revolusi dan ketidakstabilan pemerintahan menyebabkan implementasi otonomi belum optimal. Sesuai Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, produk hukum kolonial sebelumnya secara tentatif masih diberlakukan. Namun, upaya peletakan dasar hukum mandiri dimulai dengan UU No. 1/1945 tentang Komite Nasional Daerah, yang memberikan keleluasaan daerah (*vrijheid van regeling*) untuk membentuk peraturan, baik sebagai pelaksana peraturan pusat (*medebewind*) maupun untuk mengatur urusan sendiri (*self-government*). Kedudukan Perda ini secara terperinci ditemukan pada UU 22/1948, yang secara

¹ Rita Kartina dan Atik Krustiyati, 2023, *Kepegawaian Dalam Pemerintahan Di Indonesia*, Jakarta Selatan: Damara Press, Hlm. 9.

eksplisit menetapkan batasan bagi Perda, terutama prinsip larangan bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang lebih tinggi.

Pada Era Orde Lama, pengaturan pemerintahan daerah dijelaskan melalui UU 1/1957 yang merupakan amanat dari UUDS 1950. Undang-undang ini meneruskan prinsip non-kontradiksi Perda dari UU 22/1948, namun memperluas aspek administratif, termasuk mengatur sanksi pidana dalam Perda. Transisi pasca Dekret Presiden (5/7/1959) menghasilkan UU 18/1965 yang secara substansi tidak jauh berbeda, berfungsi sebagai langkah penyesuaian regulasi. Masuk ke Era Orde Baru (1966–1998), produk hukum awal seperti TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 yang menjelaskan bagaimana tata urutan peraturan perundang-undangan belum mencantumkan Peraturan Daerah secara eksplisit. Meskipun TAP MPRS No. XXI/MPRS/1966 telah memberikan Otonomi secara ekspansif, termasuk wewenang penuh mengatur kepegawaian daerah (Pasal 3) yang mengimplikasikan kewenangan mengatur, frasa "Peraturan Daerah" tetap tidak termuat. Pengaturan yang tegas baru termaktub dalam UU 5/1974, yang menetapkan batasan keabsahan Perda, yaitu selaras dengan kepentingan umum, mematuhi tata urutan perundangan, dan tidak mengintervensi domain otonomi internal bagi satuan pemerintahan pada strata administratif di bawahnya.

Tuntutan reformasi mendorong desakan kuat untuk penyelenggaraan otonomi daerah yang lebih desentralistik, sebagai koreksi atas sistem *Java-centric* di Orde Baru. Pengaturan Perda kemudian diatur dalam UU 22/1999, yang secara substansi masih memiliki benang merah dengan UU sebelumnya. Titik balik fundamental terjadi melalui TAP MPR No. III/MPR/2000, yang untuk pertama kalinya secara resmi mengakui dan mencantumkan aturan daerah termasuk hingga ke tingkat Desa dalam tata urutan peraturan. Konsolidasi hukum berlanjut melalui UU 32/2004 dan UU 10/2004. Namun, UU 12/2011 mempersempit makna Peraturan Daerah dalam hierarki, yang kini hanya mencakup Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, dan secara eksplisit mengeluarkan Aturan Desa.

Perkembangan terkini dalam UU 23/2014 memperkuat eksistensi pengaturan Perda. Khususnya, pasca-putusan Mahkamah Konstitusi, kewenangan untuk pembatalan (pengujian materiil) Peraturan Daerah yang mengabaikan prinsip hierarki terhadap norma di atasnya, kini dialihkan dari Pemerintah Pusat/Gubernur kepada Mahkamah Agung (MA). Perkembangan ini menunjukkan pergeseran paradigma dalam pengawasan terhadap produk hukum daerah, menjamin hak warga negara untuk menguji Peraturan Daerah yang dianggap bermasalah.

Dalam prinsip otonomi, dimaknai sebagai pemberian wewenang ke pemerintah daerah untuk menyusun regulasi di tingkat daerah guna memfasilitasi kebutuhan publik, peran serta dan prakarsa pemerintah daerah dalam memperdayakan masyarakat dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat secara nyata dan bertanggungjawab. Artinya kekhasan dan potensi yang dimiliki daerah menjadi tolok ukur dalam pengembangan otonomi. Hal ini mencakup pelaksanaan kewajiban dan wewenang yang sudah tersedia, sembari mendorong tumbuhnya inisiatif lokal yang dinamis untuk masa depan daerah. Selanjutnya, Mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan nasional merupakan inti dari pemberian otonomi. Maka dari itu, pemerintah daerah harus memastikan bahwa setiap langkah kebijakannya berpijak pada prinsip pemberdayaan wilayah dan selaras dengan maksud utama desentralisasi tersebut.²

Kewenangan mengatur yang dimiliki Pemda pada era desentralisasi ditegaskan dalam UU 23/2014, yang menjadi landasan bagi pemerintahan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren. Kewenangan ini diwujudkan melalui produk hukum, yang secara hierarki diatur dalam UU 12/2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU 13/2022. Hal tersebut menetapkan bahwa aturan di daerah terdiri dari Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada), yang dalam konteks Kota Makassar berbentuk Peraturan Wali Kota (Perwali). Berdasarkan yang termaktub pada

² Ni Ketut Sari Adnyani, 2023, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok; Rajawali Pers, Hlm 29.30.

Pasal 8 ayat 1 dalam UU P3, Perwali memiliki kedudukan sebagai aturan pelaksana yang wajib melaksanakan Perda atau Undang-Undang yang lebih tinggi.

Sebagai warga negara dan pelaku penyelenggaraan pemerintahan tentulah memiliki hak konstitusional. Hak konstitusional itu pula mempunyai arti hak dasar yang dijamin oleh hukum di suatu negara, dalam hal ini adalah UUD 1945 sebagai landasan hukum di Indonesia. Indonesia sebagai negara hukum memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan dan menghormati hak dasar warganya. Hak ini mengakomodasi berbagai ranah vital individu, yang mencakup hak hidup maupun hak untuk bersuara dan berpendapat secara bebas, serta hak untuk diberikan perlakuan yang adil. Konsep negara hukum yang mendasari negara Indonesia menjamin adanya pembatasan kekuasaan negara dan perlindungan terhadap hak-hak individu. Dengan demikian, pemahaman tentang hak konstitusional menjadi hal yang fundamental bagi seluruh elemen masyarakat sebagai bentuk evaluasi apakah sudah menjamin hak hidup, kebebasan berpendapat, hak pekerjaan, dan perlindungan terhadap hak untuk mendapatkan keadilan sesuai dengan ketentuan yang ada.³

Meskipun Pemda menjalankan otonomi, tata kelola kepegawaian daerah merupakan urusan konkuren yang dominan diatur oleh Pemerintah Pusat. Kenyataan hukum saat ini ditandai dengan adanya kebijakan nasional yang secara tegas meniadakan mekanisme penerimaan pegawai di luar kategori Aparatur Sipil Negara. Sebenarnya sejak 2005, pengangkatan pegawai non-ASN terutama tenaga honorer telah dilarang melalui PP 48/2005 yang mengatur pengangkatan tenaga honorer sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Larangan ini kemudian diperkuat dari masa ke masa melalui:

³ Herdi Munte dan Christo Sumurung Tua Sagala, 2021, *Perlindungan Hak Konstitusional Di Indonesia*, Medan: Universitas Darma Agung, Hlm. 1-10.

1. PP 43/2007, yang menegaskan kembali ketentuan pada PP 48/2005.
2. PP Nomor 56 Tahun 2012, yang merevisi dan memperjelas pasal-pasal PP 48/2005 agar pelarangan pengangkatan honorer menjadi lebih tegas dan tanpa pengecualian.
3. Surat Edaran Mendagri No. 814.1/169/SJ (10/01/2013), yang menginstruksikan pemerintah daerah di seluruh Indonesia untuk menghentikan rekrutmen tenaga honorer baru sebagai upaya menertibkan status kepegawaian dan mendorong profesionalisme birokrasi.
4. PP 49/2018 yang mengatur tentang PPPK, yang eksplisit melarang PPK melakukan perekrutan non-ASN untuk mengisi formasi ASN, sanksi bagi segala bentuk pelanggaran dalam aturan ini sepenuhnya merujuk pada ketentuan legislasi yang ada.

Kerangka hukum nasional tersebut, mengatur bahwa setiap bentuk pengangkatan pegawai pemerintahan yang tidak diatur menjadi tidak sah. Mandat hukum ini menimbulkan situasi dilematis diberbagai pemerintahan di daerah, seperti halnya bagi Pemerintah Kota Makassar, yang dihadapkan pada tuntutan efisiensi birokrasi sekaligus kebutuhan mendesak akan tenaga pendukung fungsional dan operasional.

Kemudian Pemerintah Kota Makassar membentuk Laskar Pelangi sebagai tenaga pendukung non-ASN. Hal ini diperkuat secara hukum sejak 2021 dan telah diubah melalui Perwali No. 32/2023 pada Juli 2023. Dikutip melalui berita TribunMakassar hingga Desember 2024, jumlah Laskar Pelangi di Kota Makassar telah mencapai sekitar 11.000 orang⁴. Hal ini merupakan imbas dari pelarangan pegawai honorer di pemerintahan. Pemerintah Kota Makassar memilih tetap mempertahankan dengan alasan adanya kebutuhan mendesak akan tenaga pendukung yang belum dapat sepenuhnya dipenuhi melalui rekrutmen ASN

dengan mengubah dan mengatur kebijakan melalui istilah yang kemudian dikenal sebagai Laskar Pelangi.

Melalui Perwali inilah, Pemkot Makassar memformalkan mekanisme rekrutmen, penentuan formasi, dan pengelolaan Laskar Pelangi sebagai tenaga non-ASN yang mendukung fungsi perangkat daerah. Secara operasional, Peraturan Wali Kota Makassar No. 32/2023 mendefinisikan Laskar Pelangi singkatan dari Laskar Pelayan Publik yang Berintegritas sebagai pegawai non-ASN yang melaksanakan tugas administrasi maupun operasional untuk mendukung kewenangan yang diberikan dan fungsi organisasi di lingkup pemerintahan di Kota Makassar. Meskipun tidak berstatus PNS maupun PPPK, Laskar Pelangi diposisikan sebagai tenaga pendukung vital dengan ruang lingkup kerja yang disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing perangkat daerah, sehingga dapat menjamin kesinambungan pelayanan publik yang efektif dan berintegritas. Peraturan Wali Kota Makassar tersebut membagi Laskar Pelangi ke dalam tiga bidang utama yaitu Administrasi, Tenaga Ahli, dan Operasional 24 jam.⁵

Masing-masing bidang itu mempunyai sub-tugas spesifik yang diatur dalam Pasal 6-8, sehingga formasi dan kriteria Laskar Pelangi disusun secara tepat berdasarkan fungsi dan karakteristik pekerjaan di tiap unit kerja. Mekanisme pengadaan Laskar Pelangi dimulai dengan analisis kebutuhan tenaga pendukung non-ASN dan alokasi anggaran dalam Rencana Kerja dan Anggaran Daerah (RKAD). Hasil analisis tersebut kemudian dijadikan dasar bagi Wali Kota untuk menetapkan jumlah dan jenis formasi melalui Keputusan resmi. Setelah anggaran tersedia, panitia seleksi gugus tugas oleh BKPSDMD menjalankan tiga tahap seleksi, yaitu:

1. Verifikasi administrasi;

⁵ Peraturan Wali kota No.32 Tahun 2023 tentang Pedoman Pengelolaan Tenaga Pendukung Non Aparatur Sipil Negara Sebagai Laskar Pelayan Publik Yang Berintegritas Pada Lingkup Pemerintah Daerah, hlm. 1-29.

2. Uji kompetensi (kecuali untuk kategori Operasional 24 Jam yang hanya melalui administrasi dan wawancara); dan
3. Penetapan hasil seleksi oleh Sekretaris Daerah.

Calon yang lulus selanjutnya menandatangani surat perjanjian kerja sesuai format yang tercantum dalam Peraturan Wali Kota Makassar No. 32/2023, yang memuat ruang lingkup tugas, durasi kontrak, mekanisme evaluasi bulanan, serta hak dan kewajiban Laskar Pelangi. Keberadaan Laskar Pelangi sendiri merupakan respon Pemerintah Kota Makassar terhadap larangan pegawai non-ASN di instansi pemerintah pusat, dengan menggunakan pola *Outsourcing* orang per orang, pembentukan Laskar Pelangi dapat menunjang Tenaga Honorer di Kota Makassar agar tidak terjadi PHK secara massal.⁶

Penggunaan instrumen Peraturan Wali Kota (Perwali) sebagai dasar hukum tunggal untuk mengatur tata kelola organisasi dan kepegawaian dengan dampak fiskal dan sosial yang besar ini menimbulkan celah yuridis yang krusial. Permasalahan utama terletak pada batas kewenangan yang dimiliki Wali Kota dalam konteks desentralisasi. Wali Kota sebagai Pejabat Pemerintahan hanya dapat mengambil kebijakan di luar lingkup kerangka hukum yang berlaku melalui Diskresi. Namun, Diskresi dibatasi agar tidak bertentangan dengan aturan yang berlaku, serta tidak boleh mengambil alih wewenang mengatur yang seharusnya menjadi kewenangan lembaga lain, yaitu DPRD melalui Peraturan Daerah (Perda). Oleh karena itu, muncul pertanyaan fundamental mengenai apakah Wali Kota memiliki kewenangan yang sah untuk menetapkan kebijakan strategis Laskar Pelangi melalui Perwali, sesuai dengan aturan yang berlaku.

Ketegangan yuridis inilah yang menjadi fokus utama penelitian. Kebijakan Laskar Pelangi melalui Perwali 32 Tahun

⁶ Wusqaa U, 2022, "*Honorer Dilarang, Pemkot Makassar Klaim Laskar Pelangi Jadi Outsourcing*", DetikSulsel: detik.com, diakses pada 10 September 2025.

2023 harus dianalisis secara mendalam untuk menentukan apakah kebijakan Wali Kota tersebut berada dalam koridor kewenangan yang sah sebagai Pejabat Pemerintahan di daerah, atau justru merupakan kebijakan melampaui kewenangan yang seharusnya diatur dalam bentuk Peraturan Daerah. Penelitian ini bertujuan memberikan kepastian dan landasan hukum yang kuat terhadap kewenangan Pemerintah Kota Makassar dalam mengambil keputusan strategis terkait kepegawaian non-ASN. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini mengambil judul: “Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan Laskar Pelangi Kota Makassar Melalui Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 32 Tahun 2023.”

B. Rumusan Masalah

Guna memberikan arah yang lebih spesifik terhadap kajian ini, maka deskripsi latar belakang di atas dituangkan ke dalam beberapa poin pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan dan batas kewenangan Pemerintah Kota Makassar dalam mengambil kebijakan pembentukan Laskar Pelangi melalui Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 32 Tahun 2023 ?
2. Apakah Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 32 Tahun 2023 merupakan instrumen hukum yang tepat untuk mengatur Laskar Pelangi ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Guna menjawab problematika yang telah dipaparkan, penelitian ini bertujuan :

1. Menganalisis dan mengidentifikasi kedudukan dan batas kewenangan Pemerintah Kota Makassar (Wali Kota) dalam menetapkan kebijakan strategis berupa Laskar Pelangi melalui Perwali Kota Makassar 32/2023, ditinjau dari prinsip otonomi daerah yang diatur dalam aturan-aturan yang terkait.

2. Mengkaji dan menemukan keabsahan kebijakan Wali Kota dalam menerbitkan Perwali 32/2023, dikaitkan dengan asas pemerintahan serta aturan yang terkait.

Hasil dari kajian ini diproyeksikan mampu memberikan sumbangsih teoretis bagi pengayaan khazanah ilmu hukum, terutama dalam lingkup kajian hukum ketenagakerjaan serta dinamika Hukum Tata Negara. Dapat pula menjadi masukan bagi pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan yang lebih sempurna dalam mengelola Pemerintahan di Kota Makassar ataupun pada daerah-daerah lainnya di Indonesia.

D. Orisinalitas Penelitian

1.	Nama Penulis	:	Sri Astuti
	Judul Tulisan	:	Pelaksanaan Penerimaan Tenaga Honorer Menjadi Aparatur Sipil Negara pada Pemerintah Kota Makassar
	Kategori	:	Skripsi Sarjana (S1)
	Tahun	:	2023
	Perguruan Tinggi	:	Universitas Hasanuddin (Fakultas Hukum)
Uraian Penelitian Terdahulu			Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan :	- Konflik hukum antara kebijakan daerah (Perwali Makassar No. 62/2021) dengan regulasi nasional (PP No. 49/2018) mengenai pengangkatan tenaga honorer. - Bagaimana mekanisme penerimaan tenaga honorer menjadi ASN di Pemkot Makassar? - Apa akibat hukum (pertentangan norma & inefisiensi		- Studi lapangan ini diselenggarakan dengan mengambil objek pada instansi BKPSDM Kota Makassar. - Tujuan dari kajian ini dikelompokkan ke dalam dua fokus utama. Poin pertama diarahkan untuk membedah prosedur transformasi status tenaga honorer menjadi Aparatur Sipil Negara di lingkup

	birokrasi) dari mekanisme yang tidak sesuai tersebut? -	otoritas Makassar. Selanjutnya, aspek kedua dititikberatkan pada analisis terhadap konsekuensi yuridis yang muncul apabila proses pengalihan status tersebut menyimpang dari ketentuan rekrutmen ASN yang berlaku.
Metode Penelitian :	Data primer dan sekunder menjadi fondasi utama dalam penelitian ini, di mana proses pengumpulannya mengombinasikan observasi lapangan serta riset kepustakaan. Selanjutnya, seluruh informasi yang terkumpul dikaji secara mendalam melalui metode analisis kualitatif yang bersifat deskriptif	
Hasil & Pembahasan :	- Mengidentifikasi dualisme mekanisme pengangkatan. Penelitian ini menyimpulkan	

	bahwa proses penerimaan Tenaga Laskar Pelayanan Publik sebagai Calon Aparatur Sipil Negara (CASN) di lingkungan Pemerintah Kota Makassar bersandar pada dua landasan hukum yang berbeda. Di satu sisi, pengangkatan dilakukan berdasarkan Perwali Kota Makassar 62/2021 dan SK Sekretaris Daerah. Di sisi lain, regulasi nasional menetapkan bahwa pengangkatan CASN harus merujuk pada Permen PAN&RB 28 /2021, yang mekanisme teknis pengadaannya	
--	---	--

	diatur secara ketat dalam PP 49/2018 tentang PPPK. - Mengungkapk an potensi pertentangan hukum dan implikasi negatif. Studi ini lebih lanjut menganalisis bahwa praktik pengangkatan tenaga Laskar Pelayanan Publik Berintegritas yang didasarkan semata-mata pada Peraturan Wali Kota tersebut dinilai bertentangan dengan PP 49/2018. Pertentangan ini dipandang kritis karena tidak hanya menimbulkan persoalan hukum, tetapi juga berimplikasi pada tata kelola	
--	--	--

	pemerintahan, yaitu menyebabkan pembengkakan jumlah pegawai dan menciptakan ketidakefisienan dalam budaya kerja birokrasi Pemerintah Kota Makassar.	
--	---	--

2	Nama Penulis	:	Ariansyah Arman
	Judul Tulisan	:	Peran Laskar Pelangi dalam Pelayanan Publik di Kantor Lurah Bira Kecamatan Tamalanrea
	Kategori	:	Skripsi Sarjana (S1)
	Tahun	:	2024
	Perguruan Tinggi	:	Universitas Hasanuddin (Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik)
Uraian Penelitian Terdahulu			Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan :		- Bagaimana peran Laskar Pelangi dalam memberikan pelayanan publik di Kantor Lurah Bira Kecamatan Tamalanrea? - Apa tantangan	Penelitian ini menggunakan Teori Peran dan Teori Pelayanan Publik dengan menerapkan pendekatan kualitatif yang diarahkan guna mengetahui sejauh mana Laskar Pelangi berperan dalam

	dan hambatan dalam memberikan pelayanan publik di Kantor Lurah Bira Kecamatan Tamalanrea?	memberikan pelayanan publik di Kantor Lurah Bira dan mengidentifikasi hambatan dan tantangan yang dihadapi oleh Laskar Pelangi di Kantor Lurah Bira dalam memfasilitasi kebutuhan publik.
Metode Penelitian :	Menggunakan teori Peran menurut Soerjono Soekanto, teori pelayanan publik menurut Sinambela, Metode penelitian berfokus pada analisis kualitatif.	
Hasil & Pembahasan :	- Laskar Pelangi berperan sebagai tenaga pendukung praktis yang memberikan bantuan dalam pengurusan dokumen-dokumen administratif. Peran ini dinilai sangat vital karena secara aktif memfasilitasi terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan layanan	

	administrasi yang cepat dan tepat. - Lebih lanjut, penelitian ini menemukan bahwa kinerja Laskar Pelangi didukung oleh serangkaian kualitas intrinsik yang dimiliki oleh masing-masing anggotanya. Kompetensi personal ini menjadi faktor penentu yang mendukung pelaksanaan tanggung jawab serta penyelesaian berbagai tugas yang diamanatkan oleh organisasi tempat mereka bertugas.	
--	---	--

E. Landasan Teori/Konseptual

1. Teori Negara Hukum (*Rechtsstaat*)

Padmo Wahyono mengemukakan bahwa istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah "*rechtsstaat*". Notohamidjojo menggunakan menekankan bahwa "...maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechtsstaat*." Djokosoetono mendefinisikan bahwa "negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan *demokratische rechtsstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtsstaat*."⁷

Dalam perspektif lain, Muhammad Yamin menyepadankan terminologi negara hukum dengan konsep *rechtsstaat* maupun *government of law*, seperti yang tertuang dalam pemikirannya berikut ini:⁸

"Polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara Republik Indonesia ialah negara hukum (rechtsstaat, government of law) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara kekuasaan (machtsstaat) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang."

Hingga saat ini, frasa *The Rule of Law* merupakan istilah yang paling lazim dijumpai dalam berbagai karya ilmiah hukum di Indonesia, melengkapi keberadaan terminologi *Rechtsstaat* yang menunjukkan makna negara hukum.

Philipus M. Hadjon dalam karyanya menggarisbawahi adanya perbedaan fundamen terkait akar kesejarahan antara *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Menurutnya, konsep *rechtsstaat* lahir sebagai instrumen perlawanan terhadap kekuasaan absolut. Konsep ini memiliki karakter revolusioner

⁷ Haposan Siallagan, 2016, *Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia*, Jurnal Hukum, Volume 18 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen, Medan, Hlm. 133.

⁸ *Ibid.*

yang berpijak pada tradisi hukum Eropa Kontinental atau yang dikenal dengan sistem *civil law*.⁹ Berbeda halnya dengan *the rule of law* yang tumbuh melalui proses evolusi serta bersandar pada tradisi *common law*. Kendati memiliki akar sejarah yang berlainan, dikotomis antara keduanya tidak lagi menjadi perdebatan substansial saat ini. Hal ini dikarenakan kedua konsep tersebut berkonvergensi pada satu tujuan fundamental, yakni menjamin proteksi terhadap hak asasi manusia.

Di Indonesia, prinsip negara hukum ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, "*Negara Indonesia adalah negara hukum*." Prinsip ini menjadi landasan normatif bahwa dalam setiap kebijakan pemerintahan, penghormatan terhadap tatanan hukum serta proteksi atas hak-hak warga negara yang dijamin oleh konstitusi harus senantiasa dijunjung tinggi.¹⁰

Sebagai negara hukum, Indonesia menerapkan pembagian kekuasaan yang mendistribusikan otoritas negara ke dalam tiga ranah institusional, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif berwenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, kekuasaan eksekutif menjalankan pemerintahan berdasarkan asas legalitas, sedangkan kekuasaan yudikatif bertugas menyelenggarakan peradilan guna menyelesaikan setiap sengketa hukum yang timbul, baik dalam pelaksanaan pemerintahan maupun dalam kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara.¹¹

⁹ Hendra Poltak Tafonao, 2019, *Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Dalam Pemilihan Umum Terhadap Perlindungan Hak Konstitusional Warga negara (Edisi Revisi)*. Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan, Hlm. 71-72.

¹⁰ Satriya Nugraha, 2024, *Buku Referensi Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Banjar: Ruang Karya, Hlm. 32-35.

¹¹ Laritmas S., dan Rosidi A., (2024), *Teori-Teori Negara Hukum "Perspektif Kewenangan Mahkamah Agung dalam Melakukan Pengujian Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-undang"*, Kencana, hlm. 108.

Namun demikian dalam praktiknya, Indonesia memiliki tingkat kepadatan penduduk tinggi serta keberagaman etnis, budaya, agama, dan bahasa menghadapi tantangan kompleks dalam membangun sistem tata negara yang efektif dan berkelanjutan.

2. Teori Kepastian Hukum

Eksistensi asas kepastian hukum menuntut adanya kejelasan norma agar setiap subjek hukum mampu memprediksi dan menyelaraskan tindakan mereka dengan regulasi yang berlaku. Secara fundamental, prinsip ini berfungsi sebagai barikade untuk mencegah tindakan destruktif atau sewenang-wenang oleh otoritas negara. Dikenal secara universal baik dalam tradisi *civil law* maupun *common law*, kepastian hukum kini diposisikan sebagai pilar sentral dalam doktrin *rule of law*. Dalam dimensi normatif, hal ini diwujudkan melalui pembentukan dan pengundangan regulasi yang dilakukan secara definitif serta terukur.¹² Urgensi kepastian hukum terletak pada kemampuannya dalam merumuskan norma secara presisi dan rasional, sehingga menutup ruang bagi munculnya ambiguitas atau interpretasi ganda. Dengan struktur yang jelas, potensi kontradiksi maupun disharmoni antar-aturan dalam masyarakat dapat diminimalisasi. Penting untuk digarisbawahi bahwa konsep ini lebih menitikberatkan pada keteguhan teks regulasi itu sendiri, ketimbang sekadar kepastian atas setiap tindakan yang dianggap telah selaras dengan aturan.¹³

Berbagai doktrin hukum menawarkan perspektif yang variatif dalam mendefinisikan kepastian hukum. Utrecht, misalnya, mengklasifikasikan konsep ini ke dalam dua dimensi

¹² Zainal Asikin, 2014, *Mengenal Filsafat Hukum*, Bandung: Pustaka Reka Cipta, hlm. 46-47.

¹³ Widodo Dwi Putro, 2024, *Filsafat Hukum: Pergulatan Filsafat Barat, Filsafat Timur, Filsafat Islam, Pemikiran Hukum Indonesia Hingga Metajuridika di Metaverse*, Edisi Ke-2, Jakarta: Kencana, hlm. 180.

utama. Pertama, eksistensi norma yang bersifat umum yang berfungsi sebagai pedoman bagi subjek hukum untuk memahami batas perilaku yang legal maupun ilegal. Kedua, jaminan keamanan yuridis bagi warga negara dari potensi tindakan represif atau sewenang-wenang oleh penguasa. Keberadaan regulasi yang bersifat general ini memungkinkan setiap individu memprediksi batasan serta kewenangan yang dapat dijalankan negara terhadap mereka. Sementara itu, Gustav Radbruch mengemukakan empat pilar fundamental yang berkaitan dengan makna kepastian hukum, antara lain:

14

- a) Legalitas hukum yang termanifestasi dalam bentuk peraturan perundang-undangan (hukum positif);
- b) Basis hukum yang berpijak pada fakta atau realitas empiris;
- c) Rumusan fakta hukum yang bersifat presisi dan eksplisit guna mengeliminasi ambiguitas tafsir serta menjamin kemudahan implementasi;
- d) Stabilitas hukum positif yang menuntut agar regulasi tidak diubah secara fluktuatif atau mendadak.

Pandangan Radbruch tersebut menegaskan bahwa kepastian hukum merupakan produk dari sistem perundang-undangan itu sendiri. Lebih lanjut, jaminan terhadap berjalannya hukum sebagaimana mestinya merupakan inti dari konsep kepastian hukum yang diutarakan oleh Sudikno Mertokusumo. Beliau mengonstruksikan bahwa status hak yang dimiliki seseorang baru mencapai derajat kepastian apabila telah tervalidasi melalui keputusan atau ketetapan hukum yang sah.¹⁵

Lebih lanjut, Sudikno Mertokusumo mengungkapkan bahwa kepastian hukum adalah sebuah jaminan agar hukum

¹⁴Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Hlm. 19.

¹⁵*Ibid*, Hlm. 20.

dapat berjalan dengan semestinya, artinya dengan kepastian hukum individu yang memiliki hak adalah yang telah mendapatkan putusan dari keputusan hukum itu sendiri.¹⁶

Sudikno Mertokusumo memberikan penegasan bahwa perbedaan antara kepastian hukum dan keadilan terletak pada sifat dasarnya. Kepastian hukum beroperasi melalui standar yang bersifat umum dan impersonal, yang menuntut perlakuan serupa bagi semua orang demi kepastian. Di sisi lain, keadilan justru menonjolkan aspek subjektivitas dan individualistik, di mana setiap situasi dinilai berdasarkan aspeknya masing-masing. Perbedaan fundamental ini mengonfirmasi bahwa hukum dan keadilan adalah dua konsep yang berbeda, meskipun dalam praktiknya kepastian hukum sering kali diupayakan untuk mendekati keadilan.¹⁷

Sehingga, keberhasilan negara dalam mengaktualisasikan hukum positif menjadi indikator utama terciptanya kepastian hukum, yang secara prinsipil menuntut pelaksanaan aturan sesuai dengan mandat tekstualnya. Melalui konsistensi ini, masyarakat mendapatkan legitimasi bahwa regulasi yang ada dapat ditegakkan secara efektif. Oleh karena itu, hubungan antara instrumen legalitas formal dan tindakan nyata penyelenggara negara menjadi poin krusial dalam mewujudkan keadilan yang berkepastian.¹⁸

3. Teori Kewenangan

Bagir Manan memaknai konsep wewenang dengan membedakan secara tegas antara wewenang dan kekuasaan. Jika kekuasaan merujuk pada hak untuk bertindak atau tidak

¹⁶ Siti Halilah dan Mhd Fakhurrahman Arif, 2021, *Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli*, Jurnal Hukum Tata Negara, Volume 4 Nomor 2.

¹⁷ *Ibid*,

¹⁸ Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, 2019, *Pemahaman terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum*, *Crepido* 1, Nomor 1, Hlm. 13-22.

bertindak, maka wewenang dalam terminologi hukum mengandung dua unsur sekaligus, yaitu hak dan kewajiban. Dalam konteks daerah otonomi, hak dimaknai sebagai kebebasan untuk mengatur rumah tangga daerah sendiri, kemudian kewajiban mencakup tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan yang baik (horizontal) serta menjaga keutuhan tatanan pemerintahan nasional (vertikal).¹⁹

Secara teoritis, atribusi, delegasi, serta mandat merupakan tiga cara fundamental bagi institusi publik untuk memperoleh wewenang pemerintahan yang sah secara hukum. Namun, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek memberikan pandangan spesifik bahwa perpindahan tanggung jawab yuridis hanya terjadi pada atribusi dan delegasi. Sebaliknya, mandat tidak dianggap sebagai pelimpahan wewenang, melainkan sekadar hubungan internal antar-pejabat. Terkait karakteristiknya, Aminuddin Ilmar mengutip pandangan Peter Leyland dan Terry Woods, menegaskan bahwa wewenang publik memiliki kekuatan mengikat bagi masyarakat dan berfungsi sebagai instrumen pelayanan publik."²⁰

Paul Scholten berpendapat bahwa Hukum Tata Negara merupakan hukum yang melandasi tata organisasi dalam bernegara. Ruang lingkupnya meliputi ranah bagaimana kedudukan tiap-tiap organ dalam negara, hubungan, hak, kewajiban, hingga pada tugas masing-masing.²¹

Objek Hukum Tata Negara ialah Negara. Kemudian dalam pembentukan negara ada 3 unsur yang harus dipenuhi yaitu adanya:²²

¹⁹ Indah Sari, 2022, *Tesis Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pemenuhan Hak Atas Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin dan Kelompok Rentan*, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin.

²⁰ *Ibid*,

²¹ Hendra Irawan, 2023, *Hukum Tata Negara*, Malang; Literasi Nusantara Abadi Group. Hlm 3-4.

²² *Ibid*. Hlm 6.

- a) Rakyat atau kelompok yang bermukim (berdiam diri atau tinggal menetap);
- b) Wilayah yang merupakan tempat rakyat bermukim; dan
- c) Pemerintah yang berdaulat atau perwakilan negara untuk menjalankan kekuasaan negara demi tercapainya tujuan negara.

Di dalam kerangka pemerintahan Indonesia, kekuasaan negara dimanifestasikan ke dalam tiga cabang kekuasaan yang terpisah, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Hal ini sejalan dengan pandangan Kusumadi Pudjosewojo sebagaimana diungkapkan dalam buku karya Fajlurrahman Jurdi berjudul *Hukum Tata Negara*. Hukum Tata Negara merupakan seperangkat aturan yang mengatur struktur dan sistem pemerintahan, yang mengungkapkan tatanan masyarakat hukum dengan hubungan hierarkis antara atasan dan bawahan yang tersusun dalam berbagai tingkatan. Konsep ini juga menekankan peran aktif masyarakat dalam sistem hukum melalui keberadaan instrumen kekuasaan yang tersusun, dengan kewenangan dan keseimbangan yang jelas antar-alat tersebut.²³

Pemisahan kekuasaan ini dirancang untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan memastikan tidak ada satu pun cabang pemerintahan yang mendominasi. Dalam kerangka tersebut, pelaksanaan kekuasaan negara berlandaskan prinsip supremasi hukum, yang mewajibkan setiap entitas dan individu untuk tunduk pada aturan hukum yang berlaku. Secara umum, hukum tata negara merupakan bagian dari hukum publik yang mengatur struktur organisasi negara, lembaga-lembaga negara, serta pembagian dan penggunaan kekuasaan di antara lembaga-lembaga tersebut. Seiring dengan perkembangan zaman, definisi tata negara kini telah meluas, mencakup pula pengaturan tentang proses

²³ Fajlurrahman Jurdi, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta; Kencana Prenadamedia Group, Hlm 14-15.

pengangkatan pejabat negara, perlindungan hak asasi manusia, dan hubungan interaktif antara negara dengan warga negaranya.²⁴

Menurut UU 23/2014 yang mengatur mengenai pemerintahan daerah, mengartikan prinsip otonomi seluas-luasnya menjadi landasan bagi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam mengelola urusan pemerintahan di wilayahnya. Penyelenggaraan ini mencakup aspek otonomi dan tugas pembantuan yang secara normatif harus selaras dengan struktur hukum dan ketentuan yang termaktub dalam konstitusi negara. Berdasarkan UU 23/2014, pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kekuasaannya sebagai berikut:²⁵

- a) Pilar utama penyelenggaraan pemerintahan di daerah berpijak pada fundamen desentralisasi serta tugas pembantuan. Hal ini diimplementasikan dengan memberikan wewenang otonomi yang komprehensif kepada daerah dalam kerangka integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b) Otoritas pusat mendistribusikan urusan pemerintahan yang bersifat konkuren kepada pemerintah daerah sebagai basis operasional otonomi. Dalam pelaksanaannya, proses ini juga senantiasa mengacu pada mekanisme tugas pembantuan sebagai bentuk koordinasi antar pemerintahan.
- c) Terkait urusan pemerintahan umum yang secara atributif merupakan mandat Presiden, pelaksanaannya didelegasikan kepada Kepala Daerah di tingkat Provinsi maupun

²⁴ Darmadi Djufri, 2024, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang; Literasi Nusantara Abadi Grup. Hlm 3.

²⁵ Mirza Nasution, Geofani Mithree Saragih, 2024, *Hukum Tata Negara Indonesia : Pengantar Dasar*, Jakarta; Kencana. Hlm 126-127.

Kabupaten/Kota. Secara finansial, segala kebutuhan operasional dalam menjalankan fungsi tersebut sepenuhnya dialokasikan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

F. Kerangka Pikir

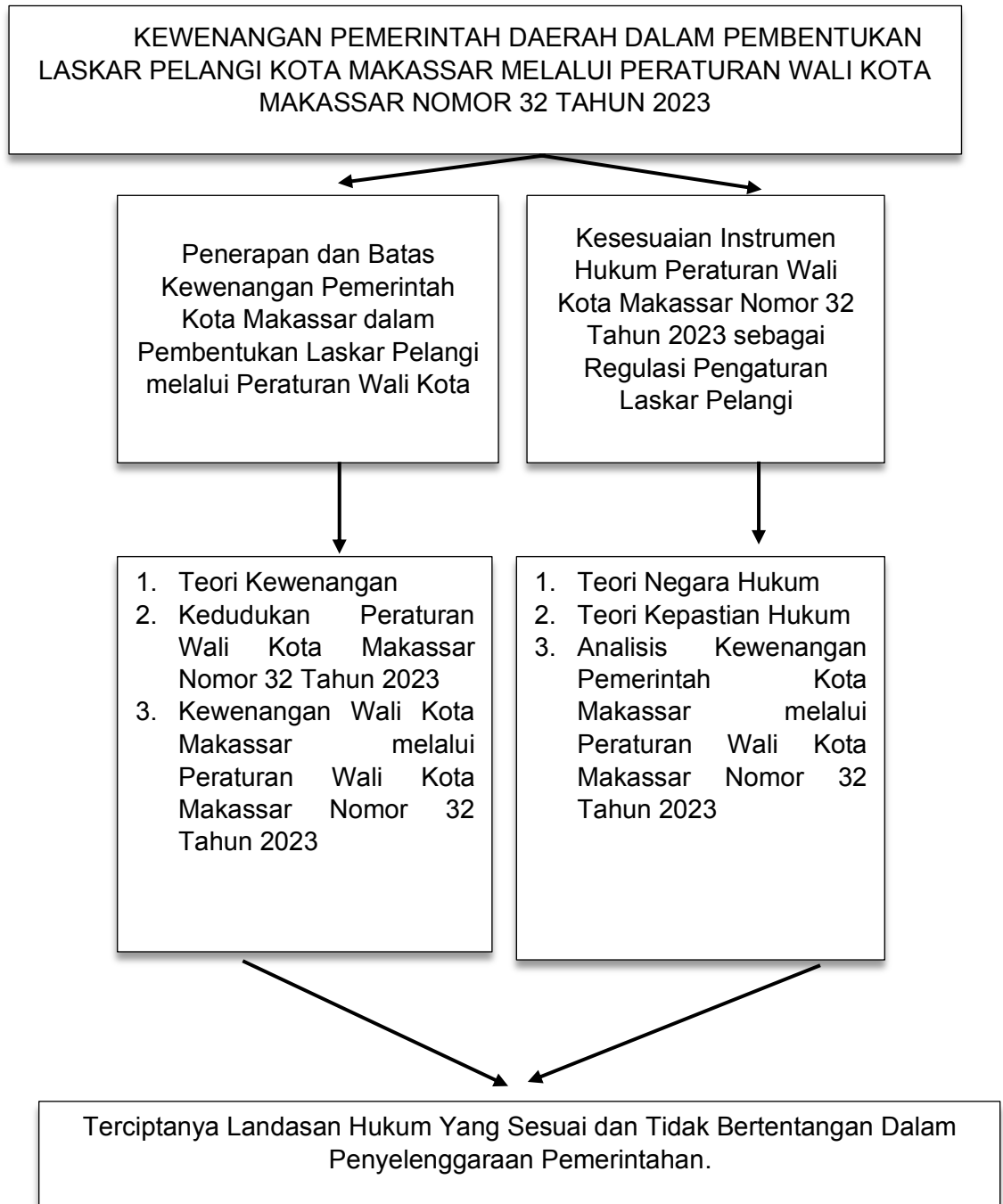
Penelitian ini menganalisis mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam membentuk Laskar Pelangi Kota Makassar berlandaskan pada Perwali Kota Makassar 32/2023. Dalam penyelenggaraannya, Wali Kota memiliki kewenangan atribusi, dan delegasi, serta mandat yang bersumber pada yuridis yang sah. Oleh sebab itu, pembentukan Laskar Pelangi harus dianalisis secara yuridis untuk mengetahui kedudukan serta batas kewenangan Pemerintah Kota Makassar dalam mengambil kebijakan tersebut melalui instrumen Peraturan Wali Kota.

Lebih lanjut, penelitian ini mengkaji bagaimana kedudukan Perwali Kota Makassar 32/2023 dalam sistem peraturan perundang-undangan serta apakah materi muatannya telah sesuai dengan prinsip kewenangan pemerintahan daerah. Analisis ini didasarkan pada teori kewenangan, kedudukan Peraturan Wali Kota, dan ruang lingkup kewenangan Wali Kota Makassar dalam pembentukan kebijakan melalui produk hukum daerah. Dengan demikian, dapat diketahui apakah pembentukan Laskar Pelangi telah berada dalam koridor hukum yang diberikan kepada Pemerintah Daerah.

Di sisi lain, penelitian ini juga menelaah apakah Perwali Kota Makassar 32/2023 merupakan instrumen hukum yang tepat untuk mengatur Laskar Pelangi. Pengkajian ini dilakukan dengan menggunakan teori negara hukum dan teori kepastian hukum, serta dianalisis melalui kewenangan Pemerintah Kota Makassar dalam menetapkan peraturan tersebut. Fokus analisis diarahkan pada kesesuaian bentuk, materi muatan, dan tujuan Peraturan Wali Kota dengan prinsip legalitas dan hierarki hukum formal.

Berdasarkan analisis kewenangan dan ketepatan instrumen hukum tersebut, penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan kesimpulan mengenai terciptanya landasan hukum yang sesuai dan tidak bertentangan dengan implementasi pemerintahan yang sah. Dengan demikian, pembentukan dan pelaksanaan Laskar Pelangi Kota Makassar secara objektif dapat dinilai dalam koridor hukum tata negara dan prinsip negara hukum.

BAGAN KERANGKA PIKIR



BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Melalui pendekatan normatif, hukum tertulis dalam penelitian ini dianalisis tidak hanya dari segi teks, tetapi juga dari aspek komposisi dan konsistensinya. Aspek filosofis, teoretis, dan komparatif dijadikan sebagai instrumen untuk membedah legitimasi suatu regulasi. Penelaahan ini pun menjangkau rincian penjelasan pasal serta formalitas yang menjadi dasar kekuatan hukum suatu produk perundang-undangan.²⁶

Beragam aspek informasi mengenai isu yang sedang dikaji dapat diperoleh peneliti melalui sejumlah pendekatan dalam penelitian hukum. Guna menelaah regulasi yang relevan, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) diaplikasikan dalam studi ini. Selanjutnya, demi mendalami prinsip negara hukum, doktrin legalitas, serta hak konstitusional warga negara, digunakanlah pendekatan konseptual (*conceptual approach*)."

B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas:

1. **Primer:** Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
2. **Sekunder:** Buku, jurnal, dan artikel ilmiah.

²⁶ Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Edisi Revisi Cetakan V, Yogyakarta: Mirra Buana Media, Hlm. 99.

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Untuk menganalisis mengenai kewenangan Wali Kota Makassar mengenai Laskar Pelangi, pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan. Fokus utama dari studi ini adalah membedah regulasi perundang-undangan yang relevan dengan objek penelitian guna menemukan jawaban atas isu hukum yang diangkat.²⁷

D. Analisis Bahan Hukum

Pendapat hukum yang bersifat normatif serta gambaran evaluatif dalam menanggapi isu penelitian menjadi output utama dari analisis bahan hukum ini. Proses tersebut dilakukan dengan mengadopsi metode kualitatif guna membedah bahan-bahan hukum yang telah terkumpul. Melalui pendekatan ini, setiap permasalahan yang dituangkan dalam skripsi dianalisis secara mendalam untuk menghasilkan analisa yang lebih valid.²⁸

²⁷ *Ibid*, Hlm. 98.

²⁸ *Ibid*, Hlm. 44.