BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN TEORI

A. Tinjauan Tentang Politik Hukum Pengelolaan Anggaran Remunerasi Parlemen

1. Konsep Dasar Politik Hukum

Politik hukum dipahami sebagai *legal policy*, yaitu kebijakan resmi negara dalam membentuk atau mengubah regulasi guna mencapai cita-cita konstitusi UUD 1945.[36] Meski demikian, arah kebijakan ini tidak lahir dalam ruang hampa, melainkan dibentuk oleh dinamika sosial, interaksi politik, dan intervensi *pressure groups*. Mengingat undang-undang dirumuskan langsung oleh lembaga politik (Presiden, DPR, DPD, dan MPR), maka konstelasi kekuasaan secara mutlak akan selalu mewarnai dan menentukan substansi produk hukum yang dihasilkan.[37]

Meskipun hukum kerap lahir sebagai produk politik yang sarat akan kepentingan pemegang kekuasaan, pembentukannya dalam bingkai negara hukum *rechtsstaat* mutlak dibatasi oleh koridor konstitusi guna mencegah kesewenang-wenangan.[38] Dalam konteks inilah politik hukum difungsikan sebagai pedoman sekaligus instrumen pengendali agar regulasi yang diproduksi tidak sekadar melayani kekuasaan, melainkan diarahkan secara terukur untuk mewujudkan cita-cita sistem hukum

[36] Moh. Mahfud MD, 2018, *Politik Hukum Di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 01.
[37] Muh. Nasir, 2025, *Politik Hukum*, Manggu Makmur Tanjung Lestarari, Bandung, hlm. 01.
[38] Zainal Arifin Mochtar, 2022, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, Buku Mojok Grup, Yogyakarta, hlm. 17.

nasional. Secara fungsional, arah kebijakan tersebut diimplementasikan untuk mendistribusikan keadilan yang proporsional, menjamin ketenteraman melalui kepastian hukum yang konsisten, serta memastikan produk legislasi selalu relevan dalam menjawab realitas kebutuhan sosial masyarakat.[39]

2. Kedudukan dan Kewenangan Parlemen (DPR)

Parlemen merupakan representasi utama rakyat yang bentuk dan wewenangnya terus beradaptasi dengan kebutuhan konstitusional suatu negara demokrasi.[40] Dalam ranah ketatanegaraan Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hadir sebagai perwujudan mutlak dari asas kedaulatan rakyat yang mandat eksistensinya difokuskan murni untuk melayani kepentingan publik.[41] Kedudukan lembaga ini mengalami transformasi fundamental pasca amendemen UUD 1945, yang secara resmi menghapus supremasi hierarkis Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) demi memosisikan DPR sejajar dengan cabang kekuasaan negara lainnya.[42]

Kesetaraan kedudukan ini mengukuhkan berlakunya prinsip *checks and balances*, di mana konstitusi melalui Pasal 20A UUD 1945 mendistribusikan tiga fungsi utama kepada DPR untuk mencegah

[39] H. Yuhelson, 2018, *Politik Hukum Pidana & Sistem Hukum Pidana Indonesia*, Zahir Publishing, Yogyakarta, hlm. 09.
[40] Hartati, 2018, *Menatap Masa Depan Dewan Perwakilan Daerah*, Trisar Mitra Utama, Jambi, hlm. 47.
[41] Bagir Manan, 2004, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Yogyakarta, hlm. 05.
[42] I Gede Sujana, 2024, "*Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Perubahan UUD 1945*", IJOLARES: Indonesian Journal of Law Research, Vol. 2 No. 1, Maret 2024, CV Tirta Pustaka Press, hlm. 08.

pemusatan kekuasaan.[43] Melalui fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, DPR memegang peran strategis mulai dari pembentukan undang-undang, penentuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), hingga pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan eksekutif. Kewenangan tersebut juga mencakup persetujuan keputusan strategis negara, seperti perjanjian internasional, deklarasi perang, pemberian amnesti, serta pengisian jabatan pada lembaga tinggi negara.[44]

3. Hak Kemandirian Anggaran Parlemen

Kemandirian lembaga perwakilan berakar dari doktrin pemisahan kekuasaan *separation of powers* gagasan Montesquieu dan Blackstone yang bertujuan membatasi kewenangan agar tidak berujung pada praktik tirani.[45] Pemisahan ini tetap menuntut adanya relasi fungsional yang saling melengkapi antar cabang kekuasaan guna menjaga efektivitas penyelenggaraan negara demokrasi.[46] Relasi tersebut tampak nyata dalam proses penyusunan anggaran, ketika parlemen menilai, mengubah, dan menyetujui rancangan dari eksekutif sebagai wujud konkret kedaulatan rakyat sebagaimana dikemukakan oleh Rene Stourm.[47]

---

[43] Alvin Faiz Rusdian, 2025, "*Fungsi DPR Dalam Sistem Checks and Balances: Pendekatan Sosiologi Hukum Emile Durkheim*", Jurnal Hukum Caraka Justitia, Vol. 5 No. 2, Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta, hlm. 150.

[44] Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Tugas, Wewenang, dan Hak DPR*, https://www.dpr.go.id/tentang-dpr/tugas-wewenang-hak, diakses 06 Maret 2026.

[45] Benediktus Hestu Cipto Handoyo, 2022, *Prinsip-Prinsip Hukum Tata Negara Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 162.

[46] Jon Breukel, et al., 2017, "*Independence of Parliament*", Research Paper, No. 3, May 2017, Parliamentary Library & Information Service Department of Parliamentary Services Parliament of Victoria, hlm. 09.

[47] Mei Susanto, 2018, "*The Legislative Role in The Budgeting Process in Indonesia*", Jurnal Ilmiah Hukum, Vol. 9 No. 2, November 2018, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, hlm. 170.

Perdebatan dalam hukum tata negara sering muncul terkait kedudukan fungsi anggaran parlemen sebagai fungsi yang berdiri sendiri. Pandangan Saldi Isra dan Jimly Asshiddiqie menunjukkan bahwa karena anggaran negara disahkan dalam bentuk undang-undang, fungsi ini memiliki keterkaitan erat dengan fungsi legislasi. Di sisi lain, pelaksanaannya oleh pemerintah menjadikan anggaran sebagai objek pengawasan, sehingga juga masuk dalam ruang lingkup fungsi kontrol parlemen.[48]

Tataran hukum positif di Indonesia menunjukkan bahwa efektivitas operasional parlemen didukung oleh otonomi kelembagaan, khususnya di bidang keuangan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 75 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk menyusun anggaran secara mandiri. Ketentuan tersebut mencakup hak menyusun program dan kegiatan, menetapkan standar biaya khusus, pengelolaan anggaran oleh Sekretariat Jenderal DPR, serta pengaturan pertanggungjawaban melalui Peraturan DPR.[49]

4. Konsep Remunerasi dan Hak Keuangan Pejabat Negara

[48] Saldi Isra, 2020, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 46-47.
[49] Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang *Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Peraturan.bpk.go.id, https://peraturan.bpk.go.id/Details/38643/uu-no-17-tahun-2014, diakses 6 Maret 2026.

Pemahaman mengenai hak keuangan pejabat negara berpijak pada konsep dasar remunerasi, yang secara teoretis dimaknai sebagai seluruh manifestasi balas jasa atas pelaksanaan tugas dan tanggung jawab kepemerintahan.[50] Ruang lingkup kompensasi ini tidak sebatas nominal gaji pokok, melainkan mencakup imbalan langsung berupa ragam tunjangan jabatan dan insentif, serta imbalan tidak langsung yang berwujud penyediaan fasilitas kedinasan, jaminan kesehatan, hingga program perlindungan pascajabatan.[51]

Sistem hukum positif Indonesia menempatkan pengaturan hak keuangan pimpinan dan anggota lembaga tinggi negara, termasuk parlemen, dalam kerangka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1980.[52] Regulasi ini mengelompokkan hak finansial ke dalam beberapa bagian utama. Bagian pertama mengatur pemenuhan hak dasar pada Bab II yang mencakup gaji pokok, tunjangan jabatan bulanan, dan uang kehormatan, dengan rincian lebih lanjut diatur melalui peraturan pelaksana.[53]

Ketentuan berikutnya memberikan jaminan atas dukungan operasional dan fasilitas representasi bagi pejabat negara. Bab III dan Bab IV mengatur pemberian uang sidang, biaya perjalanan dinas, serta fasilitas

---

[50] Suparlan Al Hakim, Muhammad Mujtaba Habibi, dan Sudirman, 2016, "*Implementasi Kebijakan Remunerasi dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Malang*", Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP), Vol. 2, No. 3, Universitas Brawijaya, hlm. 67.

[51] Khairina dan Afrizal, 2024, "*Sistem Remunerasi*", Jurnal Pendidikan Tambusai, Volume 8 Nomor 1, LPPM Universitas Pahlawan Tuanku Tambusai, hlm. 3533.

[52] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1980 tentang *Hak Keuangan/Administratif Pimpinan dan Anggota Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara serta Bekas Pimpinan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara dan Bekas Anggota Lembaga Tinggi Negara*, Peraturan.bpk.go.id, https://peraturan.bpk.go.id/Details/47143/uu-no-12-tahun-1980, diakses 7 Maret 2026.

[53] *Ibid*.

rumah jabatan dan kendaraan dinas yang seluruh pembiayaannya ditanggung oleh negara. [54]Pengaturan ini dilengkapi dengan hak pensiun setelah masa jabatan berakhir, sehingga membentuk sistem remunerasi yang menyeluruh sejak awal menjabat hingga purnatugas.[55]

B. Tinjauan tentang Sistem Hukum Keuangan Negara Berbasis Negara Kesejahteraan

1. Sistem Hukum Keuangan Negara di Indonesia

Diskursus mengenai keuangan negara pada dasarnya berkaitan dengan hak dan kewajiban yang memiliki nilai ekonomis. Van Der Kamp dan M. Hadi merumuskan keuangan negara sebagai seluruh hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, termasuk segala bentuk kekayaan yang dapat menjadi milik negara.[56] Konsep ini kemudian diadopsi dalam hukum positif Indonesia melalui Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang memberikan definisi luas mengenai hak, kewajiban, dan kekayaan negara.[57]

Luasnya cakupan tersebut menempatkan hukum keuangan negara dalam ranah hukum publik karena pengelolaannya berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat. Ruang lingkupnya tidak hanya mencakup

---

[54] *Ibid*.
[55] Haddat Alfaniza, Mumtazinur, dan Zahlul Pasha, "*Tinjauan Maqāṣid al-Syarī'ah terhadap Pemberian Dana Pensiun bagi Pimpinan dan Anggota Lembaga Tinggi Negara*", Jurnal Politik dan Hukum Tata Negara, Vol. 2, No. 2, 2023, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, hlm. 40.
[56] W. Riawan Tjandra, 2025, *Hukum Keuangan Negara dalam Mengatasi Keadaan Darurat: Perspektif Hukum Keuangan Negara dalam Penanganan Kondisi Krisis Ekonomi pada Tahun 1998*, 2008, dan 2020, Istana Agency, Yogyakarta, hlm. 03.
[57] *Ibid*., hlm. 08.

hak negara seperti memungut pajak atau mencetak uang, tetapi juga meliputi pengelolaan penerimaan, pengeluaran, serta aset negara dan daerah, termasuk yang dikelola oleh badan usaha milik negara atau daerah.[58] Seluruh proses ini harus dijalankan berdasarkan asas efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan.[59]

Sistem hukum Indonesia tidak menempatkan kewenangan keuangan negara pada satu institusi saja. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, Menteri Keuangan berperan sebagai pembantu Presiden yang memegang otoritas pengelolaan fiskal sekaligus mewakili pemerintah dalam penguasaan kekayaan negara. Posisi ini menempatkan Menteri Keuangan sebagai *Chief Financial Officer* (CFO) yang bertanggung jawab atas kebijakan fiskal, pengelolaan aset, dan kewajiban negara secara nasional.[60]

Menteri teknis dan pimpinan lembaga negara lainnya bertindak sebagai Pengguna Anggaran dan Pengguna Barang. Peran ini mencerminkan fungsi *Chief Operational Officer* (COO) yang mengelola anggaran sesuai tugas dan fungsi masing-masing lembaga. Pembagian peran antara CFO sebagai pengendali fiskal dan COO sebagai pelaksana

[58] Hadiyanto, 2022, *Hukum Keuangan Negara: dalam Teori dan Praktik*, RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 37-38.
[59] Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Saksi Ahli Hukum Keuangan Negara*, https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/manna/id/data-publikasi/berita-terbaru/3125-saksi-ahli-hukum-keuangan-negara.html, diakses 7 Maret 2026.
[60] Hadiyanto, *Op. Cit*., hlm. 44.

operasional menjadi dasar penting untuk menjaga tata kelola keuangan negara tetap tertib, objektif, dan akuntabel.[61]

2. Mekanisme Pengendalian dan Akuntabilitas Anggaran

Pemisahan kewenangan antara fungsi operasional dan fiskal dalam pengelolaan keuangan negara menuntut adanya sistem pengendalian yang jelas agar tidak terjadi penyimpangan. Secara kelembagaan, peran ini berada pada Kementerian Keuangan. Berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Menteri Keuangan sebagai *Chief Financial Officer* (CFO) memiliki kewenangan dalam menyusun postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, menjalankan fungsi Bendahara Umum Negara, serta mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran.[62] Kewenangan tersebut tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga menjadi alat pengendalian awal untuk memastikan setiap alokasi anggaran disusun secara rasional, tepat sasaran, dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.[63]

Sistem pengendalian internal tersebut berjalan dalam kerangka norma yang ketat. Undang-Undang Keuangan Negara mengharuskan pengelolaan anggaran dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab.[64] Prinsip-prinsip ini sejalan dengan

---

[61] *Ibid*., hlm. 45.
[62] Kementerian Keuangan Republik Indonesia, "*Ruang Lingkup Kegiatan Kementerian Keuangan*," e-PPID Kementerian Keuangan RI, https://e-ppid.kemenkeu.go.id/in/page/ruanglingkupkegiatan, diakses 7 Maret 2026.
[63] Bachtiar, 2021, "*Peran Pengawasan terhadap Pengelolaan Keuangan di Dinas Sosial Transmigrasi dan Tenaga Kerja Kabupaten Mamasa*", Journal of Government Insight, Volume 1, Nomor 2, Universitas Muhammadiyah Sinjai, hlm. 105.
[64] Halit Faisal, 2025, "*Akuntabilitas Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*", Bappenas Working Papers, Volume VIII No. 3, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, hlm. 463.

konsep *good governance* yang menekankan pentingnya tata kelola keuangan yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Penerapannya diwujudkan melalui sistem pelaporan dan audit yang berfungsi untuk mendeteksi serta mencegah potensi penyimpangan, termasuk praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.[65]

Pengendalian tidak hanya bergantung pada mekanisme internal, tetapi juga membutuhkan pengawasan dari luar. Prinsip transparansi membuka ruang bagi masyarakat untuk ikut mengawasi penggunaan anggaran negara. Partisipasi publik dalam konteks ini tidak hanya bersifat formal, tetapi menjadi bagian dari kontrol terhadap kinerja pemerintah sehari-hari.[66] Pengawasan dari masyarakat membantu memastikan bahwa penggunaan anggaran tetap berpihak pada kepentingan umum dan tidak menyimpang ke arah kepentingan kelompok tertentu.

3. Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Gagasan *welfare state* (negara kesejahteraan) berangkat dari pemikiran bahwa negara hadir untuk menjamin kehidupan yang layak bagi warganya.[67] Dalam perkembangan negara demokrasi modern, peran negara tidak lagi terbatas pada menjaga ketertiban, tetapi juga ikut campur

[65] Tri Subekti, Budi Supriyatno, dan Azis Hakim, 2025, "Partisipasi Publik Dalam Proses Anggaran Pada Ruang Lingkup Rendahnya Partisipasi Publik dalam Proses Anggaran di Indonesia", PANDITA: Interdisciplinary Journal of Public Affairs, Vol. 8 No. 1, Universitas Krisnadwipayana, hlm. 92-93.

[66] Rabiatul Adawiyah, et al., 2025, "*Pengaruh Partisipasi Publik Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Anggaran Pemerintah di Era Digitalisasi: Studi Literatur Dengan Pendekatan Kualitatif Deskriptif*", MUSYTARI: Neraca Akuntansi Manajemen, Ekonomi, Vol. 21 No. 8, Cahaya Ilmu Bangsa, hlm. 02.

[67] Budi Setiyono, 2018, *Model dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State)*, Undip Press, Semarang, hlm. 01.

dalam bidang hukum, ekonomi, dan sosial untuk mengurangi ketimpangan. Melalui pendekatan ini, negara memikul tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial secara nyata, antara lain melalui penyediaan layanan publik dan perlindungan sosial yang berkelanjutan.[68]

Konsep tersebut tercermin dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 yang menegaskan tujuan "memajukan kesejahteraan umum".[69] Untuk mewujudkannya, negara menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diatur dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pengelolaan anggaran tidak hanya untuk membiayai kegiatan pemerintah, tetapi harus diarahkan dan dipertanggungjawabkan secara terbuka demi mencapai kemakmuran rakyat.[70]

C. Landasan Teori

1. Teori Kewenangan

Kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara menempatkan kewenangan sebagai dasar legitimasi bagi setiap tindakan institusi negara.[71] Secara konseptual, Philipus M. Hadjon, Ateng Syafrudin, dan Prajudi Atmosudirjo membedakan antara "kewenangan"

[68] Alexander Petring, dkk., 2013, *Negara Kesejahteraan dan Sosial Demokrasi*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Jakarta, hlm. 10.
[69] Marsudi Dedi Putra, 2021, "*Negara Kesejahteraan (Welfare State) dalam Perspektif Pancasila*", LIKHITAPRAJNA Jurnal Ilmiah, Volume 23, Nomor 2, Universitas Wisnuwardhana Malang, hlm. 142.
[70] Vinatius Hadiyono, 2020, "*Indonesia dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tantangannya*", Jurnal Hukum Politik Dan Kekuasaan, Vol. 1, No. 1, Universitas Katolik Soegijapranata, hlm. 28.
[71] Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 99.

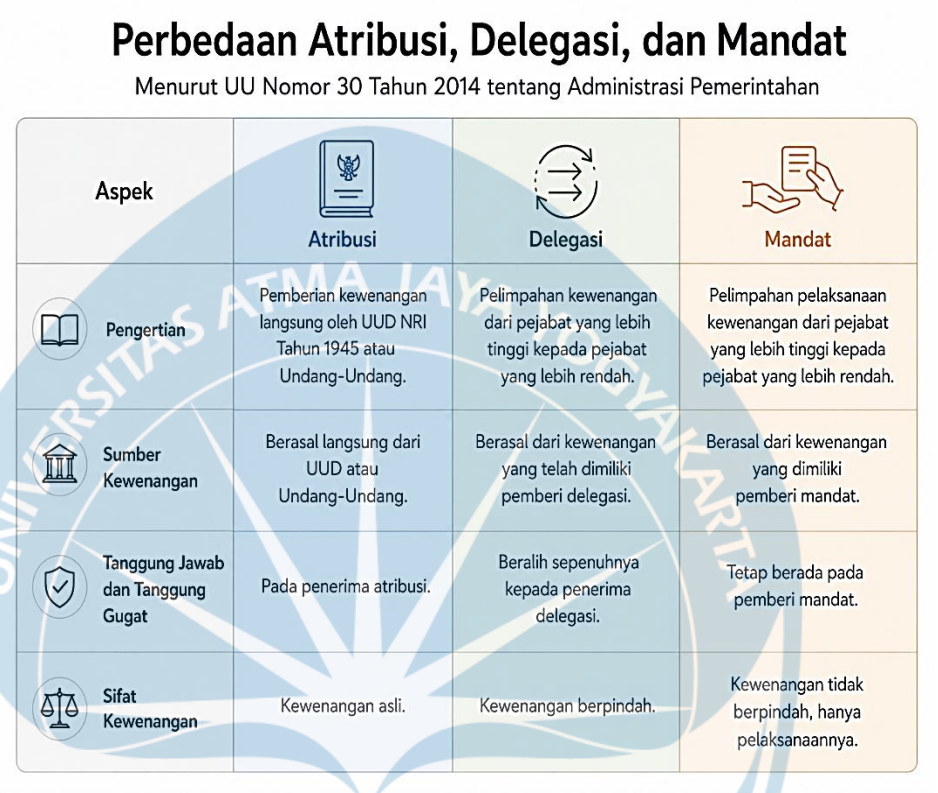
authority/gezag dan "wewenang" *competence/bevoegdheid*. Kewenangan dipahami sebagai kekuasaan formal yang bersumber dari undang-undang dengan cakupan yang luas, sedangkan wewenang merupakan bagian lebih spesifik dari kewenangan yang digunakan dalam tindakan hukum, seperti menetapkan keputusan atau menjalankan fungsi tertentu.[72]

Prinsip negara hukum menuntut agar setiap tindakan pemerintahan memiliki dasar wewenang yang sah secara yuridis, bukan sekadar berdasarkan kekuasaan. Wewenang tersebut secara teoretis diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi merupakan pemberian wewenang secara langsung oleh konstitusi atau undang-undang kepada suatu organ pemerintahan. Delegasi dan mandat merupakan bentuk pelimpahan wewenang dari organ yang telah memiliki kewenangan sebelumnya.[73]

Perbedaan antara delegasi dan mandat terletak pada tanggung jawab hukumnya. Delegasi memindahkan wewenang beserta tanggung jawabnya kepada penerima delegasi, sehingga pemberi tidak lagi menggunakan wewenang tersebut kecuali ditarik kembali. Mandat bersifat internal, di mana pelimpahan dilakukan dari atasan kepada bawahan, tetapi tanggung jawab hukum tetap berada pada pemberi mandat.[74] Perbandingan antara atribusi, delegasi, dan mandat sebagaimana diatur dalam Undang-

[72] Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN), *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 71.
[73] Yusri Munaf, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Marpoyan Tujuh Publishing, Riau, hlm. 53.
[74] *Ibid*.

Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 2. 1 Perbedaan Atribusi, Delegasi, dan Mandat

Sumber: Diolah Penulis dari Buku W. Riawan Tjandra, Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, hlm. 103.

2. Teori Jenjang Norma Hukum

Keabsahan suatu produk hukum tidak terlepas dari sifat hukum sebagai sistem norma yang bersifat dinamis *nomodynamics*, sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dinamika ini menunjukkan bahwa validitas suatu norma tidak hanya ditentukan oleh isinya, tetapi juga oleh proses pembentukannya oleh otoritas yang berwenang.[75] Pemikiran

[75] Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, (Terj. Anders Wedberg), Russell & Russell, New York, hlm. 112-113.

tersebut dirumuskan Kelsen dalam teori *Stufenbau des Rechts* dalam kerangka *Reine Rechtslehre* (Teori Hukum Murni), yang melihat hukum sebagai bangunan bertingkat, di mana setiap norma yang lebih rendah harus bersumber dan memperoleh legitimasi dari norma yang lebih tinggi.[76]

Hubungan bertingkat antar norma ini dipertegas oleh Adolf Merkel melalui teori "dua wajah norma hukum". Setiap norma memiliki hubungan ke atas sebagai dasar keberlakuannya, dan ke bawah sebagai dasar bagi pembentukan norma lain.[77] Konsekuensinya, perubahan atau pencabutan norma yang lebih tinggi akan berdampak langsung pada keberlakuan norma di bawahnya.

Kebutuhan praktik ketatanegaraan mendorong pengembangan gagasan Kelsen oleh Hans Nawiasky melalui teori *die Stufenordnung der Rechtsnormen*. Nawiasky membagi hierarki norma ke dalam empat tingkatan, yaitu norma fundamental negara *Staatsfundamentalnorm*, aturan dasar negara *Staatsgrundgesetz*, undang-undang formal *Formell Gesetz*, serta peraturan pelaksana dan otonom *Verordnung* dan *Autonome Satzung*. Kerangka ini dinilai lebih mudah diterapkan karena memberikan struktur yang lebih konkret dalam memahami susunan norma hukum dalam suatu negara.[78]

3. Teori Negara Kesejahtraan *Welfare State*

[76] Bagir Manan, 2004, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 203.
[77] Gazali, 2022, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*, Sanabil, Mataram, hlm. 11.
[78] *Ibid*., hlm. 11-12.

Gagasan negara kesejahteraan *welfare state* berakar pada pemikiran utilitarianisme Jeremy Bentham pada abad ke-18, yang menekankan bahwa kebijakan publik seharusnya diarahkan untuk mencapai kebahagiaan terbesar bagi sebanyak mungkin orang *the greatest happiness of the greatest number*.[79] Pemikiran ini kemudian mendorong perubahan peran negara. Negara tidak lagi diposisikan secara pasif sebagai penjaga ketertiban, tetapi memiliki tanggung jawab aktif untuk menjamin standar hidup minimum bagi setiap warga negara, sebagaimana juga dijelaskan dalam *Encyclopedia Americana*.[80]

Operasionalisasi peran tersebut dalam praktik dapat dilihat melalui beberapa dimensi utama. Negara diharapkan mampu menjamin kesejahteraan melalui pemenuhan kebutuhan dasar dan perlindungan terhadap risiko sosial, menyediakan layanan publik seperti pendidikan, kesehatan, dan perumahan, memberikan dukungan bagi kelompok rentan, serta merancang program kebijakan yang terarah untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat.[81] Dimensi-dimensi ini menunjukkan peran aktif negara dalam mengurangi ketimpangan sosial dan ekonomi.

Perkembangan ini membawa perubahan pada konsep negara hukum klasik menuju negara hukum kesejahteraan *social service state*.

---

[79] Oman Sukmana, 2016, "*Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State)*", Jurnal Sospol, Vol. 2 No. 1, Universitas Muhammadiyah Malang, hlm. 105.

[80] Robert Libra dan Muhammad Fauzan, 2023, "*Penerapan Konsep Welfare State Dalam Memprioritaskan Pelayanan dibidang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin di Riau*", Jurnal Esensi Hukum, Volume 5 No. 1, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, hlm. 41.

[81] Estomihi F.P. Simatupang, "*Teori Hukum Welfare State*", Beranda Hukum, https://berandahukum.com/a/teori-hukum-welfare-state, diakses 8 Maret 2026.

Perubahan tersebut berdampak pada perluasan peran hukum administrasi negara. Pandangan Lemaire menegaskan bahwa pemerintah memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum *bestuurszorg*. [82]Konsekuensinya, pemerintah dituntut lebih aktif dalam merumuskan kebijakan publik dan mengelola sumber daya, termasuk anggaran negara, untuk mewujudkan keadilan yang lebih merata di masyarakat.

4. Teori Keadilan

Teori keadilan memandang hukum tidak cukup dipahami sebagai kumpulan aturan tertulis, tetapi harus dilihat sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan dalam praktik. Hukum pada dasarnya lahir untuk menjaga keseimbangan dan memberikan rasa adil di tengah masyarakat, sehingga keberadaannya sangat bergantung pada sejauh mana nilai keadilan itu benar-benar dihadirkan. Ketika hukum hanya dijalankan secara formal tanpa memperhatikan keadilan, maka ia akan kehilangan maknanya dan sulit diterima sebagai pedoman. Persoalan ini sering terlihat ketika pembentuk undang-undang maupun penegak hukum tidak menempatkan keadilan sebagai orientasi utama, sehingga hukum justru cenderung melayani kepentingan tertentu. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa integritas dan cara pandang terhadap keadilan menjadi faktor

[82] Rusnan, 2014, "*Konsep Negara Hukum Dalam Hubungan Kekuasaan Freiss Ermerssen Dalam Welfare State*", Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Vol. II Nomor 4, Universitas Mataram, hlm. 06.

penting agar hukum tidak sekadar menjadi aturan, tetapi benar-benar berfungsi sebagai sarana menghadirkan keadilan.[83]

Pemikiran John Rawls memberikan kerangka yang lebih konkret untuk memahami keadilan dalam konteks sosial. Rawls menjelaskan bahwa ketimpangan sosial dan ekonomi tidak selalu harus dihilangkan, tetapi harus diatur agar memberikan manfaat terbesar bagi kelompok yang paling kurang beruntung *difference principle*. Pada saat yang sama, setiap orang harus memiliki kesempatan yang sama untuk mengakses posisi dan sumber daya dalam masyarakat *fair equality of opportunity*. Pendekatan ini menolak gagasan bahwa kepentingan mayoritas dapat mengorbankan kelompok lemah, karena keadilan justru diukur dari sejauh mana kelompok yang paling rentan dilindungi. Dengan cara pandang ini, keadilan tidak lagi dimaknai sebagai kesamaan mutlak, melainkan sebagai upaya menata ketimpangan agar tetap adil. Prinsip ini menjadi relevan dalam melihat kebijakan publik, termasuk dalam pengelolaan anggaran negara, agar tetap berpihak pada kepentingan masyarakat secara luas, terutama mereka yang berada pada posisi paling lemah.[84]

[83] Sukarno Aburaera, Muhadar, dan Maskun, 2013, *Filsafat Hukum: Teori dan Praktik*, Kencana , Jakarta, hlm. 179-180.
[84] Abdul Aziz Nasihuddin, dkk, 2024, *Teori Hukum Pancasila*, Elvaretta Buana, Tasikmalaya, hlm 21-23.