

BAB. I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berimplikasi terhadap perubahan struktur kelembagaan tugas dan fungsi yang cukup mendasar, yang bertujuan terbentuknya sistem pemerintahan yang baik (*good governance*). *Good governance* adalah pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah bangsa. *Governance* dikatakan baik (*good* atau *sound*) apabila sumber daya dan masalah-masalah publik dikelola secara efektif dan efisien yang merupakan respon dari kebutuhan masyarakat (aspiratif). Sistem pemerintahan yang baik haruslah memuat asas-asas umum sebagai berikut :

- 1) Asas persamaan, 2) Asas kepercayaan, 3) Asas kepastian hukum, 4) Asas larangan penyalahgunaan wewenang dan sewenang-wenang.¹

Tujuan utama dari implementasi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah terjadinya perubahan mendasar dalam pengaturan pemerintahan daerah dalam memberdayakan aparat pemerintah agar mampu menjalankan tugas pokok dan fungsinya dalam melayani masyarakat secara jujur, ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel, salah satunya perlu dibangun suatu sistem pelayanan publik yang berkualitas.

¹ Asep Warlan Yusuf, Silabus Hukum Administrasi Negara (HAN) Diklatpim Tahun 2008, hal 58

Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, diperlukan perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari. Sebagaimana hanya di pusat negara, perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga daerah biasanya merupakan refleksi dari sistem yang ada di pusat Negara.

Peraturan perundangan Indonesia telah memberikan landasan formal penyelenggaraan pelayanan publik yang didasarkan pada Asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pasal 3 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (selanjutnya UU KKN) menyebutkan asas-asas yang menjadi landasan penyelenggaraan pelayanan publik terdiri dari: asas kepastian hukum; asas tertib penyelenggaraan Negara; asas kepentingan umum; asas keterbukaan; asas proporsionalitas; asas profesionalitas; dan asas akuntabilitas.

Sederet regulasi yang mengatur tentang perizinan, tetap saja banyak ruang dan celah adanya pelanggaran dalam proses perizinan. Suap perizinan bisa melalui kelebihan membayar dari sejumlah kewajiban retribusi yang dibebankan kepada pemohon izin, bahkan bagi pemohon tertentu ada juga yang memaksa ingin mendapatkan izin walaupun tidak memenuhi ketentuan yang dipersyaratkan. Contoh kasus perizinan yang sedang hangat-hangatnya di Jawa Barat yang menjadi isu nasional dan menjadi isu politik menjelang pileg dan pilpres adalah ditangkapnya Bupati Bekasi dan beberapa kepala dinas terkait seperti Kepala Dinas PUPR, Kepala Dinas Pemadam Kebakaran

dan Kepala Dinas DPMPTSP beserta si pemberi suap Direktur Operasional Lippo Grup oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) atas penerimaan sejumlah uang 7 milyar dari keseluruhan 13 milyar yang dijanjikan oleh pengembang. Ketidaksesuaian pemberian izin yang seharusnya berdasarkan rekomendasi Gubernur Jawa Barat hanya 84 hektar tapi diberikan sampai dengan 500 hektar.

Kasus kepala daerah tersangkut korupsi perizinan bukan saja Bupati Bekasi Neneng Hasanah Yasin, tapi juga Bupati Subang Imas beserta beberapa pejabatnya, Bupati Bogor Rahmat Yasin, bahkan di Sulawesi Tengah Bupati Buol Amran Batalipu yang mengeluarkan izin kebun sawit dan mendapatkan suap dari perusahaan pemohon izin. Berdasarkan rilisnya KPK sampai saat ini sedang mengusut potensi korupsi 3.966 izin tambang bermasalah, sebelumnya KPK telah menjerat Gubernur Riau Annas Maamun dalam proses suap untuk alih fungsi lahan di provinsinya. Di Kalimantan Selatan, eks Bupati Tanah Laut Adriansyah juga divonis terbukti menerima uang suap untuk memuluskan izin usaha tambang perusahaan.

Terkait dengan penyelenggaraan *good governance*, DPMPTSP sebagai perangkat daerah mempunyai posisi strategis yaitu bertugas membantu Bupati dalam bidang pelayanan perizinan dan penanaman modal secara terpadu satu pintu guna mewujudkan komitmen pemerintah daerah dalam membangun dan memperbaiki citra penyelenggaraan pelayanan perizinan. Upaya mereformasi penyelenggaraan pelayanan publik tersebut tidak hanya semata meningkatkan pelayanan namun juga merupakan wujud nyata dalam upaya menciptakan

iklim investasi yang kondusif dalam mempercepat pembangunan ekonomi rakyat sebagaimana diamanatkan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi dan Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2014 Tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha.

Untuk memudahkan pelayanan perizinan dan menghindari suap perizinan Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 138 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pelayanan terpadu Satu Pintu, yang mengatur di dalamnya bahwa setiap SKPD teknis yang memberikan rekomendasi perizinan harus berkantor di DPMPTSP. Sistem pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan *issue* yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini sejalan dengan penyelenggaraan otonomi daerah. Atas dasar tekad dan semangat untuk merwujudan *good governance* itu maka beban tugas dan tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan dirasakan semakin berat, karena aparatur daerah dituntut untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan.

Dalam era persaingan bebas dan semangat otonomi daerah tentu sah bagi setiap daerah berlomba-lomba untuk mempunyai keunggulan-keunggulan komperatif dibanding daerah lain dalam rangka menunjukkan kualitas baiknya di berbagai bidang. Isu yang berkembang saat ini terkait penyelenggaraan

perizinan dan investasi khususnya di Kabupaten Kuningan yang masih perlu mendapatkan perhatian dan perbaikan pelaksanaannya, antara lain :

1. Kecepatan dan ketepatan pelayanan perizinan belum secara maksimal diselesaikan;
2. Belum meratanya sebaran investasi antar wilayah dan antar sektor;
3. Belum optimalnya kegiatan promosi investasi secara terpadu;
4. Investor besar banyak yang henggang ke daerah lain.

Isu-isu yang masih ada tersebut menuntut adanya langkah perubahan kearah yang lebih baik dan untuk segera di rubah menjadi isu yang positif untuk mampu meningkatkan perbaikan iklim investasi di daerah yang pada gilirannya akan mampu menciptakan lapangan kerja, untuk mengurangi pengangguran dan mampu mewujudkan kemakmuran bagi masyarakat.

Pelaksanaan tugas pelayanan perizinan kepada masyarakat merupakan sesuatu yang sangat penting dalam rangka mewujudkan masyarakat yang tertib administrasi, tertib lingkungan dan tertib hukum. Mengingat hal tersebut, dalam meningkatkan pelayanan masyarakat diperlukan suatu bidang yang melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap banyaknya pelanggaran izin, baik pra izin maupun pasca izin terbit, sehingga pelaksanaan tugas monitoring dan evaluasi, pengawasan serta pengendalian pra izin maupun pasca izin terbit dapat dilaksanakan dengan baik.

Pelayanan publik yang berkualitas, adalah sebagai salah satu ciri penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), hal tersebut merupakan dambaan masyarakat terutama para pelaku usaha. Oleh karena itu

perlu dibangunnya sistem penyelenggaraan pelayanan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat. Pelayanan publik pada hakikatnya dirancang dan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Di dalam hukum administrasi negara Indonesia, berdasarkan pengertian umum yang dimuat di dalam Lampiran 3 Keputusan Menpan Nomor : 63/Kep/M.PAN/7/2003, paragraf I, butir C, istilah “pelayanan publik” diartikan sebagai: “segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Disamping itu pelayanan yang baik telah diatur pula dalam Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan yang menginstruksikan instansi Pemerintahan untuk menyampaikan laporan akuntabilitas kinerja instansi kepada Presiden dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintahan Kepada Masyarakat.

Dalam pelaksanaan tugas sehari-hari kemudian diterbitkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 63/KEP/ M.PAN/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik², Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, dan Keputusan Menteri Pendayagunaan

Aparatur Negara Nomor Kep/26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Sejalan dengan di undangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang berdampak terhadap tugas pelayanan perizinan kepada masyarakat sehubungan dengan perubahan nomenklatur kelembagaan perizinan di daerah. Pelayanan perizinan yang selama ini dikeluarkan oleh Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Kuningan (BPPT) beralih ke Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu, yang selanjutnya disebut DPMPTSP.³

Sejalan dengan hal tersebut, sekaligus untuk menghadapi persaingan bebas, maka pemerintah daerah wajib memfasilitasi masyarakat dengan meningkatkan kinerja pelayanan perizinan melalui strategi pelayanan prima. Sesuai dengan tugas pokoknya, yaitu Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Kuningan membantu Bupati dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan di bidang perizinan dan non perizinan, maka terus berupaya untuk meningkatkan kualitas pelayanannya. Upaya tersebut dilaksanakan secara konsisten dengan memperhatikan kebutuhan dan harapan masyarakat, sehingga pelayanan kepada masyarakat khususnya para pelaku usaha (investor) dapat selalu diberikan secara mudah, cepat, murah dan pasti.

³ Peraturan Bupati Kabupaten Kuningan Nomor 55 Tahun 2016 Tentang SOTK DPMPTSP

Dalam perkembangan masyarakat kekinian, pemerintah harus sudah dapat membentuk paradigma baru dalam pelayanan masyarakat, paradigma baru yang muncul dalam manajemen sektor publik tersebut adalah pendekatan *New Public Management* (NPM). Salah satu model pemerintahan di era *New Public Management* (NPM) adalah model pemerintahan yang diajukan oleh *Osborne* dan *Gaebler* (1992) yang tertuang dalam pandangannya yang dikenal dengan konsep '*reinventing government*'.

Menurut *Osborne* dan *Gaebler* perspektif baru pemerintah tersebut adalah : 1) Pemerintahan katalis; 2) Pemerintahan milik masyarakat; 3) Pemerintah yang kompetitif; 4) Pemerintah yang digerakkan oleh misi; 5) Pemerintah yang berorientasi hasil; 6) Pemerintah berorientasi pada pelanggan; 7) Pemerintahan wirausaha; 8) Pemerintah antisipatif; 9) Pemerintah desentralisasi; dan 10) Pemerintah berorientasi pada mekanisme pasar.⁴

Dalam negara hukum modern tugas pokok negara tidak saja terletak pada pelaksanaan hukum, tetapi juga mencapai keadilan sosial (*socialle gerechtiheid*) bagi seluruh rakyat. Sebagai negara hukum yang berorientasi pada negara kesejahteraan (*welfare state*), intensitas campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat semakin berkembang, sehingga peranan hukum administrasi negara semakin dominan dan penting. Oleh karena itu, kebutuhan terhadap perlindungan hukum bagi masyarakat atas tindakan pemerintah semakin diperlukan. Disamping itu, hukum administrasi negara sebagai norma

⁴ David Osborne dan Ted Gaebler, 1995. *Mewirausahakan Birokrasi : Mentransformasi Semangat Wirausaha Kedalam Sektor Publik*. PT. Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, cetakan ke lima, hal 29

fundamental dapat memberikan arah dan rambu-rambu bagi aparatur negara menuju pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui asas-asas umum pemerintahan yang layak.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,⁵ pada hakikatnya adalah memberikan pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik dan perlindungan yang berkenaan dengan dokumen perizinan tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif. Kondisi riil tersebut berbeda dengan apa yang “dihukumkan” oleh hukum positif.

Adapun permasalahan pelayanan perizinan yang terjadi di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Kuningan antara lain adalah :

1. Masih adanya persepsi masyarakat terhadap pelayanan perizinan yang masih dianggap lama dan memerlukan waktu dan biaya yang tinggi.
2. Disamping itu juga masih ada pandangan masyarakat terhadap pegawai yang dianggap masih kurang memahami perundang-undangan, sehingga pelayanan belum optimal, sementara sisi lain pegawai Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Kuningan dituntut untuk selalu siap sedia dalam pelayanan terhadap masyarakat.

Oleh karena itu, menurut penulis rekonstruksi pelayanan perizinan adalah sangat diperlukan, hal ini agar permasalahan perizinan yang telah

⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

banyak menjadikan Politisi, Pejabat Negara, Kepala Daerah, ASN dan para pengusaha terjaring Operasi Tangkap Tangan KPK tidak terjadi lagi atau dapat diminimalisir dan menghasilkan pelayanan yang berkeadilan.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas penulis sangat tertarik untuk mengambil judul Disertasi “**Rekonstruksi Pelayanan Perizinan Berbasis Keadilan (Studi Pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Kuningan).**“

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Mengapa prosedur pelayanan perizinan pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Kuningan saat ini belum berkeadilan.?
2. Kelemahan-kelemahan apa sajakah yang timbul dalam praktek pelayanan perizinan pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Kuningan saat ini.?
3. Mengapa diperlukan rekonstruksi pelayanan perizinan pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) yang berbasis keadilan.?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, telah mencerminkan fokus penelitian dalam disertasi ini. Untuk itu, secara lebih operasional dan terinci yang menjadi tujuan penelitian dalam disertasi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis faktor-faktor pelayanan perizinan pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Kuningan saat ini yang belum berkeadilan.
2. Untuk menganalisis kelemahan-kelemahan yang timbul dalam praktek pelayanan perizinan pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) di Kabupaten Kuningan saat ini.
3. Untuk merumuskan rekonstruksi pelayanan perizinan pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) yang berbasis nilai keadilan.

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat mengenai konsep ideal penyelesaian rekonstruksi pelayanan perizinan berbasis nilai keadilan, yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat merekonstruksi Pasal 349 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dapat memberi masukan bagi pemerintah dalam meningkatkan pelayanan perizinan yang berkeadilan.

1.5 Kerangka Konseptual

1.5.1 Pelayanan Berkeadilan

Sebagai sebuah negara yang baru mereformasi dirinya secara “paksa” pada 1998, Indonesia memang patut memperluas horizon demokrasi dengan wacana keadilan. Muncul sejumlah pertanyaan dalam forum diskusi tersebut, apakah “*access to justice*” program yang utopis sehingga mudah tergelincir pada absurditas.? Bukankah keadilan tidak bisa diukur secara saintifik sebagaimana mengukur derajat panas udara.? Keadilan merupakan sebuah momen yang selalu lolos dari genggamannya hukum, walau ungu mendekati keadilan manusia memerlukan hukum.⁶

Dalam berharap terhadap aksesibilitas keadilan masyarakat dalam penyelenggaraan sistem pelayanan perizinan pemerintah harus memandang kesetaraan antar manusia, lepas dari status sosial, agama ataupun identitas lainnya, negara haruslah melindungi dan melayani masyarakat secara adil dan beradab. Hal ini diharapkan adanya kemudahan pelayanan kepada masyarakat, sehingga terjadinya pelayanan yang cepat, ramah, murah, akuntabel dan transparan serta berkeadilan, dengan tidak melihat status sosial dalam pelayanannya.

⁶ Widodo Dwi Putro, Dekan Fakultas Hukum Universitas Mataram : Akses Terhadap Keadilan, Kompas Kamis 20 September 2018.

Dalam konsideran menimbang huruf b, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa tujuan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷

Lebih lanjut pelayanan kepada masyarakat merupakan fungsi pemerintah yang diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 angka 1 dan 2 yang berbunyi : Pasal 1 Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan : 1. Administrasi Pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. 2. Fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan⁸.

Namun kenyataannya pelayanan perizinan yang berkeadilan masih jauh dirasakan masyarakat, baik waktu pelayanan, biaya, ditambah lagi tumpang tindihnya peraturan yang memerlukan interpretasi hukum yang sama dari para stakeholders. Disamping itu belum jelasnya pengaturan standar-standar pelayanan publik (SPP) untuk masing-masing jenis pelayanan, termasuk

⁷ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁸ Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

penyusunan SOP (*Standar Operating Procedure*) sehingga adakalanya proses perizinan membutuhkan waktu yang lama.

Memperhatikan hal di atas, maka dalam penelitian ini diarahkan untuk meneliti rekonstruksi pelayanan perizinan yang berbasis keadilan, yang mengarah kepada sebuah penyelenggaraan pelayanan publik yang profesional dengan sistem dan prosedur yang baku, efektif dan efisien. Pelayanan terpadu satu pintu proses pengelolaannya dimulai dari tahap permohonan haruslah di satu tempat. Tujuan pokok yang ingin diperoleh adalah untuk memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk memperoleh layanan publik secara transparan baik dari sisi waktu, biaya, persyaratan maupun prosedur yang harus ditempuh.

Untuk menghindari pelayanan perizinan yang berbelit yang berbenturan dengan substansi, struktur, budaya dan teknis pelayanan masyarakat, maka pemerintah dalam menggunakan wewenang publik wajib mengikuti aturan hukum administrasi negara agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Pelayanan publik haruslah memenuhi pada tiga asas hukum, yakni 1) Asas yuridikitas, artinya keputusan pemerintahan maupun administratif tidak boleh melanggar hukum. 2) Asas legalitas, artinya keputusan harus diambil berdasarkan suatu ketentuan undang-undang. 3) Asas diskresi, artinya pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan "tidak ada peraturannya". Dalam Undang-undang nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan pada Ketentuan Umum Pasal 1 angka 9 disebutkan bahwa : Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang

ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.⁹

Permasalahan yang terjadi hampir di seluruh instansi pelayanan perizinan terpadu, belum ada standarisasi waktu proses kajian teknis yang dituangkan dalam rekomendasi dari SKPD terkait. Belum adanya transparansi dan standarisasi biaya operasional kajian teknis (rekomendasi), pelayanan teknis masih bersifat parsial dan diselenggarakan di dinas terkait secara masing-masing, masih adanya pendirian bangunan yang mengabaikan prosedur perizinan (membangun terlebih dahulu baru membuat izin). Melihat kondisi tersebut, maka harapan yang diinginkan oleh masyarakat adalah adanya standarisasi waktu dan biaya dari masing-masing dinas teknis berkaitan dengan dikeluarkannya rekomendasi teknis.

Dalam berbagai masalah hukum perizinan yang terjadi di tanah air, seringkali menimbulkan pendapat pro dan kontra yang kemudian mencuat menjadi bahan perbincangan publik. Salah satu penyebabnya tidak lain karena para penegak hukum seringkali mempunyai persepsi maupun penafsiran yang berbeda dalam menangani suatu permasalahan, meskipun sebenarnya landasan hukum dan aturan main (*rule of game*) yang digunakan sama. Dalam konteks hukum, perbedaan tafsir terhadap peraturan perundang-undangan sebenarnya merupakan hal lazim terjadi, karena dalam implementasi hukum mempunyai

⁹ *ibid*

pandangan dan sikap yang berbeda terhadap permasalahan-permasalahan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian, terhadap kasus-kasus seperti itu, perlu kiranya mendapat perhatian dan kajian yang serius di masa mendatang, supaya tidak berdampak merugikan kepentingan masyarakat pencari keadilan (*justiciabel*) dan masyarakat pada umumnya. Dalam praktek harus diakui, seringkali dijumpai suatu permasalahan yang tidak diatur dalam perundang-undangan (*rechts vacuum*) ataupun kalau sudah diatur tetapi ketentuan perundang-undangan tersebut tidak mengatur secara jelas dan lengkap serta tidak memiliki relevansi dengan rasa keadilan dan perkembangan hukum masyarakat.

Interpretasi atau penafsiran hukum ini hanyalah merupakan salah satu metode dalam penemuan hukum (*rechtsvinding*). Selain itu masih ada beberapa metode penemuan hukum yang dapat digunakan oleh Hakim. Manakala hukumnya tidak jelas, maka digunakan metode interpretasi (penafsiran), sedangkan apabila aturan hukumnya tidak lengkap atau tidak ada digunakan metode argumentasi (*argumentum per analogian*, *argumentum a contrario*, *rechtverwijning*, fiksi hukum) dan metode eksposisi (konstruksi hukum) untuk membentuk pengertian-pengertian hukum baru. Masing-masing metode ini masih dapat diuraikan dan dirinci lebih lanjut. Adapun sumber utama penemuan hukum secara hierarki dimulai dari peraturan perundang-undangan, hukum kebiasaan, yurisprudensi, perjanjian internasional dan baru kemudian doktrin (pendapat ahli hukum).

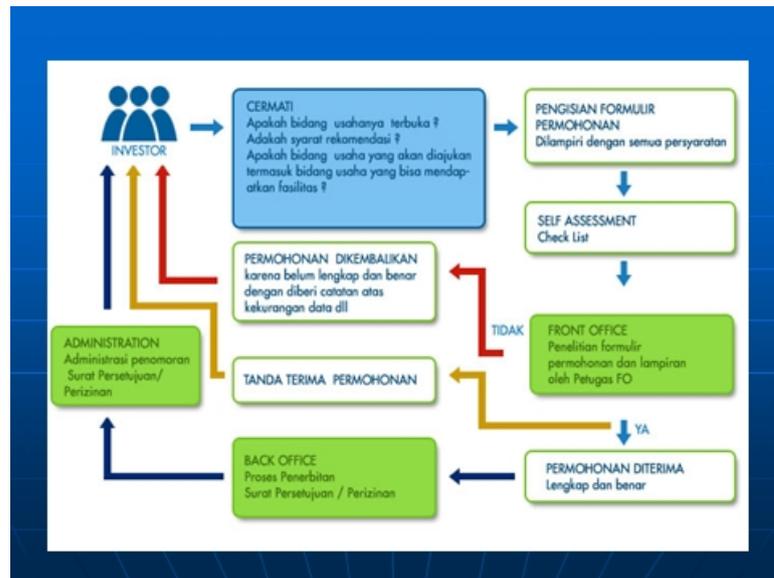
Selanjutnya perlu adanya integritas pelayanan sesuai dengan prinsip PTSP dalam bentuk sekretariat bersama. Peningkatan pengendalian perizinan untuk menghindari terjadinya penyimpangan/pelanggaran perizinan diarahkan dalam Motto CERMAT, yaitu padanan kata dari Cepat, Ramah, Mudah, Akuntabel dan Transparan. Cepat artinya pelayanan dilaksanakan dengan waktu yang telah sesuai SOP dan SPM, dari perizinan yang ada waktu paling lama maksimal 10 hari misalnya HO, dan waktu paling cepat 3 hari misal SIUP, TDP dan lain-lain (setelah persyaratan lengkap dan benar).

Ramah : Pegawai pelayanan dituntut untuk bersikap ramah dalam menghadapi konsumen. Mudah : Setiap perizinan yang dimohon dilaksanakan semuanya di PTSP, berapapun izin yang dimohon, persyaratan cukup 1 (satu) berkas. Akuntabel : Semua izin yang dikeluarkan di PTSP dapat dipertanggungjawabkan keberadaannya. Transparan : Jumlah retribusi tercantum dalam SK, pemohon hanya membayar sejumlah uang yang tercantum dalam SK.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 15 Sistem pelayanan terpadu satu pintu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2) huruf a dilakukan dengan cara memadukan beberapa jenis pelayanan untuk menyelenggarakan pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu.

Adalah merupakan kewajiban pemerintah dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat, disamping itu pemerintah juga harus mendukung atau langsung menyediakan pelbagai pelayanan kehidupan masyarakat dibidang sosial, ekonomi, dan kebudayaan. Pemerintah menjadi wasit yang tidak memihak antara pihak-pihak yang berkonflik dalam masyarakat serta menyediakan sistem yudisial yang menjamin keadilan dasar dalam hubungan kemasyarakatan. Jika kewajiban pemerintah itu dilaksanakan dan didukung dengan kebijakan yang pro keadilan, maka akan terbangun sistem pemerintahan yang handal dengan dukungan masyarakatnya.

Pemerintah melalui PTSP dalam melayani masyarakat harus mempunyai tujuan, kenapa izin diberikan dan diatur dengan regulasi tertentu. Tujuan izin yaitu untuk mengajak masyarakat untuk mengikuti peraturan pemerintah, mengarahkan aktifitas tertentu, mencegah bahaya bagi lingkungan, dan keinginan melindungi objek tertentu. Selanjutnya ketaatan masyarakat terhadap regulasi pelayanan yang diberikan PTSP akan dapat memberikan manfaat izin, antara lain : Terciptanya tertib administrasi, tertib hukum, sebagai syarat kredit di Bank, sebagai syarat mengikuti tender/lelang, mempermudah transaksi usaha, rasa aman dalam berusaha, prestise dapat menaikkan gengsi, pekerja dokumennya legal dan pengusaha dokumennya legal.



Gambar 1.1

Alur Pelayanan Perizinan PTSP

Sementara itu dalam merekonstruksi pelayanan perizinan yang berbasis keadilan, penulis menyadur pengertian ‘rekonstruksi’ menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata. Sementara itu pembaharuan atau rekonstruksi secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah rekonstruksi. Rekonstruksi memiliki arti bahwa “re” berarti pembaharuan sedangkan “konstruksi” sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu sistem atau bentuk.¹⁰

Sementara itu menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam

¹⁰ Pusat Bahasa (2005). Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga. Jakarta: Balai Pustaka, hal 35

konstruksi kebahasaan. Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada didalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan. Konstruksi dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).¹¹

Sedangkan yang disebutkan Yusuf Qardhawi rekonstruksi itu mencakup tiga poin penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.¹²

B.N Marbun menyebutkan rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.¹³ James P. Chaplin mendefinisikan *reconstruction* merupakan penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa, untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan.¹⁴

¹¹ Suwandi, Sarwiji. 2008. Semantik Pengantar Kajian Makna. Yogyakarta: Media Perkasa, hal 43

¹² B.N. Marbun, 1996, Kamus Politik, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal 52

¹³ *ibid*

¹⁴ Kamus Lengkap Psikologi, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.421

Berdasarkan beberapa pendapat diatas, maka dapat peneliti simpulkan bahwa yang dimaksud dengan rekonstruksi dalam penelitian ini adalah pembaharuan sistem atau bentuk pelayanan yang profesional dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan memenuhi unsur rasionalitas izin seperti nilai, norma, kelayakan teknis dan efisiensi.

Selanjutnya dalam Pasal 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2014 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang dimaksud dengan : 1. Pelayanan Terpadu Satu Pintu, yang selanjutnya disingkat PTSP adalah pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu. 2. Penyelenggara PTSP adalah pemerintah, pemerintah daerah, badan pengusaha kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas, dan administrator kawasan ekonomi khusus.¹⁵

Penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing, untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia. Penanam modal adalah perseorangan atau badan usaha yang melakukan penanaman modal yang dapat berupa penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing.¹⁶

Perizinan adalah segala bentuk persetujuan yang dikeluarkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah yang memiliki kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Nonperizinan adalah segala bentuk kemudahan

¹⁵ Perpres Nomor 97 Tahun 2014 Tentang PTSP

¹⁶ *ibid*

pelayanan, fasilitas fiskal, dan informasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁷

Izin (*vergunning/permit/license*) adalah merupakan suatu keputusan Tata Usaha Negara (TUN) yang diberikan kepada seseorang atau badan usaha/badan hukum perdata (korporasi) untuk melakukan perbuatan hukum tertentu yang pada dasarnya dilarang oleh hukum administrasi, sehingga perbuatannya tersebut menjadi sah/legal. Izin yang dilegalkan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku yang diberikan kewenangannya kepada pejabat Tata Usaha Negara (TUN) harus memenuhi tujuan perizinan sebagai berikut : 1) Mengkonkretkan norma umum pada perbuatan hukum tertentu, 2) Mengatur pada perbuatan individual, 3) Memberikan perlindungan hukum, 4) Melindungi kepentingan umum, barang publik, benda cagar budaya dan lingkungan hidup.¹⁸

Dalam memenuhi aspek keadilan dalam bahasa sebenarnya adalah memberikan sesuatu pada tempatnya, adil bukan berarti sama rata, melainkan memberikan sesuatu pada orang yang tepat sesuai dengan aturan yang berlaku. Dibawah ini beberapa pengertian mengenai keadilan antara lain :

1. Keadilan Komutatif (*Iustitia Commutativa*) : Keadilan komutatif adalah keadilan yang memberikan kepada masing-masing orang apa yang menjadi bagiannya, di mana yang diutamakan adalah objek tertentu yang merupakan hak dari seseorang. Keadilan komutatif berkenaan dengan hubungan antar

¹⁷ Asep Warlan Yusuf, Silabus Hukum Administrasi Negara (HAN) Diklatpim Tahun 2008, hal 54

¹⁸ *ibid*

orang/antar individu. Di sini ditekankan agar prestasi sama nilainya dengan kontra prestasi.

2. Keadilan Distributif (*Iustitia Distributiva*): Keadilan distributif adalah keadilan yang memberikan kepada masing-masing orang apa yang menjadi haknya, di mana yang menjadi subjek hak adalah individu, sedangkan subjek kewajiban adalah masyarakat. Keadilan distributif berkenaan dengan hubungan antara individu dan masyarakat/negara. Di sini yang ditekankan bukan asas kesamaan/kesetaraan (prestasi sama dengan kontra prestasi). Melainkan, yang ditekankan adalah asas proporsionalitas atau kesebandingan berdasarkan kecakapan, jasa, atau kebutuhan. Keadilan jenis ini berkenaan dengan benda kemasyarakatan seperti jabatan, barang, kehormatan, kebebasan, dan hak-hak.
3. Keadilan legal (*Iustitia Legalis*) : Keadilan legal adalah keadilan berdasarkan undang-undang. Yang menjadi objek dari keadilan legal adalah tata masyarakat. Tata masyarakat itu dilindungi oleh undang-undang. Tujuan keadilan legal adalah terwujudnya kebaikan bersama (*bonum commune*). Keadilan legal terwujud ketika warga masyarakat melaksanakan undang-undang, dan penguasa pun setia melaksanakan undang-undang itu.
4. Keadilan Vindikatif (*Iustitia Vindicativa*): Keadilan vindikatif adalah keadilan yang memberikan kepada masing-masing orang hukuman atau denda sebanding dengan pelanggaran atau kejahatan yang dilakukannya. Setiap warga masyarakat berkewajiban untuk turut serta dalam

mewujudkan tujuan hidup bermasyarakat, yaitu kedamaian, dan kesejahteraan bersama. Apabila seseorang berusaha mewujudkannya, maka ia bersikap adil. Tetapi sebaliknya, bila orang justru mempersulit atau menghalangi terwujudnya tujuan bersama tersebut, maka ia patut menerima sanksi sebanding dengan pelanggaran atau kejahatan yang dilakukannya.

5. Keadilan Kreatif (*Iustitia Creativa*) : Keadilan kreatif adalah keadilan yang memberikan kepada masing-masing orang bagiannya, yaitu berupa kebebasan untuk mencipta sesuai dengan kreativitas yang dimilikinya. Keadilan ini memberikan kebebasan kepada setiap orang untuk mengungkapkan kreativitasnya di berbagai bidang kehidupan.
6. Keadilan Protektif (*Iustitia Protectiva*): Keadilan protektif adalah keadilan yang memberikan proteksi atau perlindungan kepada pribadi-pribadi. Dalam masyarakat, keamanan dan kehidupan pribadi-pribadi warga masyarakat wajib dilindungi dari tindak sewenang-wenang pihak lain. Menurut Montesquieu, untuk mewujudkan keadilan protektif diperlukan adanya tiga hal, yaitu: tujuan sosial yang harus diwujudkan bersama, jaminan terhadap hak asasi manusia, dan konsistensi negara dalam mewujudkan kesejahteraan umum.¹⁹

Istilah keadilan (*iustitia*) berasal dari kata "adil" yang berarti : tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang. Dari beberapa definisi dapat disimpulkan bahwa pengertian keadilan adalah semua hal yang berkenan dengan sikap dan tindakan dalam

¹⁹Pengertian Keadilan: Apa itu Keadilan? | Pengertian Ahli, www.pengertianahli.com > Pancasila dan Kewarganegaraan, diunduh Juni 2018

hubungan antar manusia, keadilan berisi sebuah tuntutan agar orang memperlakukan sesamanya sesuai dengan hak dan kewajibannya, perlakuan tersebut tidak pandang bulu atau pilih kasih; melainkan, semua orang diperlakukan sama sesuai dengan hak dan kewajibannya. Keadilan dalam penerapannya tidaklah mesti terlalu lugas. Pengenaan keadilan yang bersifat lugas justru menimbulkan ketidakadilan. Seperti kata ungkapan "*summum ius, summa iniura*" (penerapan hukum secara penuh, penuh ketidakadilan). Karena itu, dalam mewujudkan keadilan diperlukan prinsip lain untuk mengimbangnya, yaitu kepatutan (*aequitas*). Prinsip kepatutan dimaksudkan untuk mendorong terwujudnya keadilan sosial.²⁰

Dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo²¹ bahwa dengan semakin kuatnya kedudukan dan kekuasaan negara serta pemerintah, penerapan keadilan itupun berpindah ke tangan negara dan dengan demikian lalu dilembagakan, khusus dalam hal ini dinegarakan. Dari penerapan keadilan kini istilah yang lebih khusus, yaitu : "*law enforcement*" (pelaksanaan atau penerapan hukum) dari "*administration of justice*" (administrasi keadilan).

Untuk itulah kemampuan masyarakat harus diperkuat (*empowering rather than serving*), kepercayaan masyarakat harus meningkat, dan kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi ditingkatkan. Konsep pemberdayaan (*empowerment*) juga selalu dikaitkan dengan pendekatan partisipasi dan kemitraan dalam manajemen pembangunan, dan memberikan

²⁰Homebiologimatematikafisikaknsejarahbahasa Home » KN » Pengertian Keadilan Dan Macam-Macam Keadilan Pengertian Keadilan Dan Macam-Macam Keadilan

²¹*ibid*

penekanan pada desentralisasi dalam proses pengambilan keputusan agar diperoleh hasil yang diharapkan dengan cara yang paling efektif dan efisien dalam pelaksanaan pembangunan.

Menelaah hukum progresif dari Satjipto Rahardjo, secara lebih sederhana hukum progresif adalah hukum yang melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Jadi tidak ada rekayasa atau keberpihakan dalam menegakkan hukum. Sebab, hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi semua rakyat. Pembebasan tersebut didasarkan pada prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya dan prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.

Hukum progresif bukan sebatas dogmatis belaka, secara spesifik hukum progresif bisa disebut sebagai hukum yang pro rakyat dan hukum yang berkeadilan. Oleh karena itu, hukum progresif meninggalkan tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek*. Progresifisme hukum mengajarkan bahwa hukum bukan raja, tetapi alat untuk menjabarkan dasar kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia. Asumsi yang mendasari progresifisme hukum adalah pertama hukum ada untuk manusia dan tidak untuk dirinya sendiri, kedua hukum selalu berada pada status *law in the*

making dan tidak bersifat final, ketiga hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan.

Untuk itu dalam hal pelayanan harus menganut kepada sistem hukum yang berlaku yang berasaskan keadilan. Keadilan menurut Pancasila teramaktub dalam sila kelima yang berbunyi : KEADILAN SOSIAL BAGI SELURUH RAKYAT INDONESIA, artinya bahwa Negara dan Seluruh Rakyat Indonesia harus mengembangkan perbuatan yang luhur, yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan, adil terhadap sesama dengan saling hormat menghormati terhadap hak dan kewajiban individu dan sebagai warga Negara.²²

Sementara itu Islam memandang rasa keadilan sebagai suatu keharusan, karena keadilan lebih dekat kepada ketaqwaan. Dalam Al-Qur'an Surat An-Nahl, Allah SWT berfirman :

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu berlaku adil dan berbuat kebijakan, memberi kepada kamu kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran (6: 90).

Ayat zalim kepada siapapun dan tidak memperbolehkan tersebut termasuk salah satu ayat yang paling komprehensif di kitab al-Quran, karena dalam ayat digambarkan hubungan manusia dan sosial kaum Mukmin di dunia

²²Danuindras: keadilan menurut Pancasila, radiosmasher.blogspot.com/2011/05/keadilan-menurut-pancasila.html

yang berlandaskan pada keadilan, kebaikan dan menjauh dari segala kezaliman dan arogansi. Bahkan hal itu disebut sebagai nasehat ilahi yang harus dijaga oleh semua orang. Adil dan keadilan merupakan landasan ajaran Islam dan syariat agama ini. Allah Swt tidak berbuat seseorang berbuat zalim kepada orang lain dan menginjak hak orang lain. Menjaga keadilan dan menjauh dari segala perilaku ekstrim kanan dan kiri menyebabkan keseimbangan diri manusia dalam perilaku individu dan sosial.

Tentunya, etika Islam atau akhlak mendorong manusia berperilaku lebih dari tutunan standar atau keadilan, dalam menyikapi problema sosial dan memaafkan kesalahan orang lain. Bahkan manusia bisa melakukan lebih dari hak orang lain, yang ini semua menunjukkan kebaikan atau ihsan. Allah SWT yang memperlakukan manusia dengan landasan ihsan, mengajak manusia untuk berperilaku baik dengan orang lain di atas standar keadilan. Dalam ayat selanjutnya Allah SWT berfirman :

وَأَوْفُوا بَعْدَ اللَّهِ إِذَا عَاهَدْتُمْ وَلَا تَنْفُضُوا الْأَيْمَانَ بَعْدَ تَوْكِيدِهَا وَقَدْ جَعَلْتُمُ اللَّهَ عَلَيْكُمْ كَفِيلًا إِنَّ اللَّهَ يَعْلَمُ مَا تَفْعَلُونَ (91) وَلَا تَكْفُرْ يَٰ أَرْبِيَ مِنْ أُمَّةٍ إِنَّمَا يَبْلُوكُمُ اللَّهُ بِهِ وَلِيُبَيِّنَنَّ لَكُمْ يَوْمَ الْقِيَامَةِ مَا كُنْتُمْ فِيهِ تَخْتَلِفُونَ نُوا كَالَّتِي نَقَضَتْ غَزْلَهَا مِنْ بَعْدِ قُوَّةٍ أَنْكَاثًا تَتَّخِذُونَ أَيْمَانَكُمْ دَخَالًا بَيْنَكُمْ أَنْ تَكُونَ أُمَّةٌ ۝ (92)

Artinya: Dan tepatilah perjanjian dengan Allah apabila kamu berjanji dan janganlah kamu membatalkan sumpah-sumpah(mu) itu, sesudah meneguhkannya, sedang kamu telah menjadikan Allah sebagai saksimu (terhadap sumpah-sumpahmu itu). Sesungguhnya Allah mengetahui apa yang kamu perbuat. (16: 91) Dan janganlah kamu seperti seorang perempuan yang menguraikan benangnya yang sudah dipintal dengan kuat, menjadi cerai berai

kembali, kamu menjadikan sumpah (perjanjian)mu sebagai alat penipu di antaramu, disebabkan adanya satu golongan yang lebih banyak jumlahnya dari golongan yang lain. Sesungguhnya Allah hanya menguji kamu dengan hal itu. Dan sesungguhnya di hari kiamat akan dijelaskan-Nya kepadamu apa yang dahulu kamu perselisihkan itu. (16: 92)

Dalam ayat sebelumnya dijelaskan prinsip-prinsip universal akhlak Islam dalam perilaku sosial serta keadilan, ihsan dan menjauhi kezaliman yang berdasarkan hubungan sosial. Sedangkan ayat selanjutnya menyebutkan bahwa menjaga janji baik kepada Allah SWT maupun manusia adalah kewajiban setiap manusia mukmin yang mempercayai Allah SWT. Jika kalian bernazar, maka tepatilah nazar tersebut setelah hajatnya terkabulkan. Jika kalian melakukan perjanjian dalam urusan ekonomi dan sosial, maka harus berkomitmen sesuai dengan perjanjian yang ada dan tidak boleh melanggarnya. Kemudian, janganlah bersumpah bukan pada tempatnya. Jika kalian bersumpah dan menyebut nama Allah SWT, maka janganlah melanggar sumpah tersebut dan janganlah menghancurkan kesakralan nama Allah SWT dan norma-norma lainnya. Jika kalian mencapai kekuasaan, jangan menzalimi hak-hak orang lemah dan kelompok sosial yang lebih rendah. Sebab, semua itu merupakan bukti kezaliman. Berkomitmen kepada Allah SWT juga tercermin pada perilaku mengikuti dan menaati para wali Allah SWT yang merupakan wakil-Nya di muka bumi ini.²³

²³Tafsir Ayat Al-Qur'an Tentang Penegakan Amanah dan Keadilan (QS: Nahl)
<https://ridhamujahidahulumuddin.wordpress.com>

1.5.2 Pelayanan Menuju *Good Governance*

Tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) merupakan isu yang paling gencar dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan yang gencar dari masyarakat kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan peningkatan kesadaran dan pengetahuan masyarakat serta adanya globalisasi. Pola lama penyelenggaraan pemerintahan dianggap tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat yang telah berubah.

Tuntutan masyarakat tersebut hanya dapat terwujud apabila tercipta suatu sistem pemerintahan yang baik, dimana secara utuh dapat didefinisikan sebagai suatu sistem yang memungkinkan terjadinya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif dengan menjaga sinergi yang konstruktif diantara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat. Untuk melaksanakan tuntutan itu maka diperlukan adanya perbaikan kelembagaan terhadap sistem yang digunakan selama ini, untuk dapat mewujudkan *clean government*. *Clean government* diartikan sebagai pemerintahan yang bersih, karena sebelum memperoleh tata pemerintahan yang baik terlebih dahulu harus melalui pemerintahan yang bersih.

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 215, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5357) dalam Pasal 1 disebutkan bahwa 1. Pelayanan Terpadu Satu Pintu, yang selanjutnya disingkat PTSP adalah pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai

dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu. 2. Penyelenggara PTSP adalah Pemerintah, pemerintah daerah, Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas, dan Administrator Kawasan Ekonomi Khusus. 3. Penanaman Modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing, untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia. 4. Penanam Modal adalah perseorangan atau badan usaha yang melakukan penanaman modal yang dapat berupa penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing. 5. Perizinan adalah segala bentuk persetujuan yang dikeluarkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah yang memiliki kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. 6. Nonperizinan adalah segala bentuk kemudahan pelayanan, fasilitas fiskal, dan informasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. 7. Pendelegasian Wewenang adalah penyerahan tugas, hak, kewajiban, dan pertanggungjawaban Perizinan dan Nonperizinan, termasuk penandatanganannya atas nama pemberi wewenang. 8. Pelimpahan Wewenang adalah penyerahan tugas, hak, kewajiban, dan pertanggungjawaban Perizinan dan Nonperizinan, termasuk penanda tanganannya atas nama penerima wewenang. 9. Pelayanan Secara Elektronik, yang selanjutnya disingkat PSE adalah pelayanan Perizinan dan Nonperizinan yang diberikan melalui PTSP secara elektronik. 10. Sistem Pelayanan Informasi dan Perizinan Investasi Secara Elektronik, yang selanjutnya disingkat SPIPISE adalah Sistem pelayanan Perizinan dan Nonperizinan yang terintegrasi antara Pemerintah

yang memiliki kewenangan Perizinan dan Nonperizinan dengan pemerintah daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 2 disebutkan tujuan PTSP, yaitu :

1. memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada masyarakat;
2. memperpendek proses pelayanan;
3. mewujudkan proses pelayanan yang cepat, mudah, murah, transparan, pasti, dan terjangkau; dan
4. mendekatkan dan memberikan pelayanan yang lebih luas kepada masyarakat.

Pasal 3 PTSP dilaksanakan dengan prinsip: 1. keterpaduan; 2. ekonomis; 3. koordinasi; 4. pendelegasian atau pelimpahan wewenang; 5. akuntabilitas; dan 6. aksesibilitas. Pasal 4 Ruang lingkup PTSP meliputi seluruh pelayanan Perizinan dan Nonperizinan yang menjadi kewenangan Pemerintah dan pemerintah daerah.

Untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik maka diperlukan pembangunan budaya masyarakat yang menjunjung tinggi moral dan etika, sistem ekonomi yang mapan dan administrasi pemerintahan yang dapat melaksanakan kegiatan sektor publik yang efisien, akuntabel dan terbuka. Disamping itu juga diperlukan pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM) yang dapat bekerja dengan baik, birokrasi yang berakhlak, berwawasan luas, demokratis dan responsif terhadap apa yang menjadi kebutuhan masyarakat.

Pada hakekatnya bahwa dalam sebuah penyelenggaraan pelayanan publik yang profesional penyelenggaraan pelayanan harus menggunakan sistem dan prosedur yang baku dalam mendukung pengelolaan pelayanan perizinan yang efektif dan efisien sebagaimana Peraturan Menteri

Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 38 tahun 2012 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Unit Pelayanan Publik dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2012 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Pembina/Penanggung jawab dan Pemingkatan Kementerian/Lembaga, Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Unsur-unsur pokok dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih adalah membangun SDM yang baik, menciptakan sistem yang baik, dan terwujudnya kepatuhan hukum. Dengan terpenuhinya unsur-unsur tersebut maka diharapkan akan tercapai pemerintahan yang bersih. Dengan memiliki pemerintahan yang bersih akan meningkatkan kesadaran untuk setiap unsur pemerintahan untuk terus melakukan perbaikan. Izin adalah kewenangan administratif yang dimiliki oleh pemerintah sebagai salah satu sarana untuk mengawasi aktifitas masyarakat. Izin adalah persetujuan yang didasarkan pada kekuasaan mengatur pemerintah beralaskan hukum dimaksudkan sebagai alat untuk kebaikan bagi masyarakat. Dalam implementasinya sebagai bagian dari cita-cita pemerintahan yang baik, dibutuhkan aparat yang profesional, jujur, terbuka dan bebas korupsi.²⁴

Dengan demikian, izin sebagai salah satu instrumen pemerintahan berfungsi mengendalikan tingkah laku masyarakat agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Berkaitan dengan hal tersebut, penerbitan izin sebagai salah satu bentuk keputusan haruslah dapat dipertanggungjawabkan kepada

²⁴ Muhammad Zulfan Hakim : Izin Sebagai Instrumen Pengawasan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik, Jurnal UMI, 2018

masyarakat. Sebagai bagian dari wewenang administratif juga seharusnya mengaplikasikan asas-asas umum pemerintahan yang layak yang antara lain akuntabilitas, profesionalitas, keterbukaan dan mengutamakan kepentingan umum. Selanjutnya berdasarkan Bab Ketentuan Umum Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 1 angka 64 disebutkan: Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan. Sementara itu dalam Pasal 1 angka 68 disebutkan : Perizinan Tertentu adalah kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Mengingat hal diatas, maka setiap tindakan pemerintahan harus diambil dengan perhitungan yang cermat agar tidak merugikan bagi warga negara. Pemerintah harus mempertimbangkan secara cermat dan teliti semua faktor dan keadaan yang berhubungan dengan materi keputusan, mendengar dan mempertimbangkan alasan-alasan yang diajukan oleh pihak-pihak tertentu atau yang berkepentingan, juga harus mempertimbangkan hasil atau akibat dari keputusan tersebut.

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam rangka merekonstruksi Pasal 349 ayat (2) dan (3) dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. “Rekonstruksi” sendiri merupakan serapan kata asing dari bahasa Inggris, yaitu dari kata “*re*” yang artinya “perihal” atau “ulang” dan kata “*construction*” yang artinya “pembuatan” atau “bangunan” atau “tafsiran” atau “susunan” atau “bentuk” atau “bangunan”. Rekonstruksi yang diartikan disini adalah “membangun kembali” atau “membentuk kembali” atau “menyusun kembali”.

Adapun yang akan dibangun kembali atau disusun kembali adalah Pasal 349 Ayat (2) Penyederhanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda. (3) Pemerintah Daerah dapat memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan merekonstruksi Pasal 349 Ayat (2) dan (3) di atas diharapkan keadilan yang berkesejahteraan bagi masyarakat Indonesia akan tercipta. Hal ini akan mengantarkan kepada pelayanan perizinan yang berlandaskan asas efektivitas dan efisien. Dengan adanya rekonstruksi di atas, maka pendelegasian kewenangan daerah dalam memberikan pelayanan masyarakat akan semakin nyata, lebih cepat dan mudah. Disamping itu rasa keadilan dalam penerapan hukum peka dan tanggap terhadap segenap kepentingan dan aspirasi rakyat di seluruh wilayah negara, berkembangnya budaya dan perilaku birokrasi yang didasari etika, semangat pelayanan dan pertanggung jawaban publik, serta

integritas pengabdian dalam mengemban misi perjuangan bangsa mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara.²⁵

Karena pembangunan pada hakekatnya dilaksanakan di daerah-daerah, berbagai kewenangan yang selama ini ditangani oleh pemerintah pusat telah dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Langkah-langkah serupa perlu diikuti pula oleh organisasi-organisasi dunia usaha, khususnya perusahaan-perusahaan besar yang berkantor pusat di Jakarta, sehingga pengambilan keputusan bisnis bisa pula secara cepat dilakukan di daerah. Perbedaan perkembangan antar daerah mempunyai implikasi yang berbeda pada macam dan intensitas peranan pemerintah, namun pada umumnya masyarakat dan dunia usaha memerlukan (a) desentralisasi dalam pemberian perizinan, dan efisiensi pelayanan birokrasi bagi kegiatan-kegiatan dunia usaha di bidang sosial ekonomi, (b) penyesuaian kebijakan pajak dan perkreditan yang lebih nyata bagi pembangunan di kawasan-kawasan tertinggal, dan sistem perimbangan keuangan pusat dan daerah yang sesuai dengan kontribusi dan potensi pembangunan daerah.²⁶

Selanjutnya yang harus dipahami bersama, bahwa hukum progresif dalam pelayanan perizinan adalah dengan penyederhanaan jenis dan prosedur pelayanan publik untuk meningkatkan mutu pelayanan dan daya saing Daerah adalah dalam rangka pelayanan pemerintah yang diarahkan untuk peningkatan kinerja pelayanan publik, diperlukan *Freies Ermessen/ Discretionary Power/Pouvoir discretionnaire* (asas kebebasan bertindak bagi

²⁵ Satjipto Rahardjo, 1986, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung

²⁶ *ibid*

pejabat Tata Usaha Negara)²⁷ agar adanya upaya mendorong kinerja dalam rangka percepatan reformasi birokrasi pelayanan publik sebagai sarana evaluasi kemajuan peningkatan kinerja pelayanan publik. Layanan publik seharusnya merupakan pemberian layanan prima kepada masyarakat sebagai bentuk kewajiban aparatur pemerintah kepada masyarakat dengan berlandaskan pada azas transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak serta keseimbangan hak dan kewajiban.

Istilah diskresi lebih banyak dikenal dalam ranah kajian penyelenggaraan hukum, namun saat ini diskresi kemudian dipakai juga dalam pembahasan mengenai pelaksanaan administrasi negara. Ketika kondisi masyarakat yang semakin beragam terutama dalam tuntutan terhadap pelayanan publik, maka diskresi kemudian diperlukan terutama di daerah untuk menciptakan putusan yang sebelumnya tidak diatur dalam peraturan yang ada. Hak diskresi adalah kebebasan bagi setiap kepala daerah untuk mengambil keputusan sendiri dalam setiap situasi yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah daerah. Pengertian lain seperti dikemukakan oleh Prajudi Admosudirjo, diskresi adalah suatu kebebasan bertindak atau mengambil keputusan menurut pendapat sendiri, dan Nata Saputra memaknai diskresi, adalah suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi Negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum.²⁸

²⁷ Asep Warlan Yusuf ; Silabus Hukum administrasi Negara, Silabus HAN Diklatpim, Bandung, 2008, hal 76

²⁸ Jaya Dinany Al Butuni, Diskresi Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik: Peluang Dan Tantangan, Sebelas Maret University, Pasca Sarjana, Graduate Student

Pemberian wewenang kepada pemerintah untuk bertindak bebas tersebut didasari pertimbangan, bahwa wewenang pemerintahan yang berdasarkan pada peraturan perundang-undangan tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat yang berkembang begitu pesat, dan dalam konsep ini kemudian pemerintah daerah dituntut untuk lebih responsif terhadap perubahan. Praktek pelayanan publik saat ini mengalami situasi yang sulit, yakni sebagai upaya untuk keluar dari situasi frustatif antara besarnya permintaan pelayanan dan keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Disamping itu, aparat birokrasi juga diperhadapkan dengan kondisi kepatuhan terhadap aturan yang ada. Untuk itu diperlukan adanya kewenangan untuk dapat keluar dalam situasi sulit tersebut, yang mana saat ini dikenal dengan istilah diskresi yang dimiliki oleh aparatur pemerintah daerah sebagai salah satu semangat yang dibawa oleh tujuan desentralisasi saat ini.²⁹

Pelayanan terpadu satu pintu merupakan kegiatan penyelenggaraan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolaannya dimulai dari tahap permohonan satu tempat. Tujuan pokok yang ingin diperoleh adalah untuk memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk memperoleh layanan publik secara transparan baik dari sisi waktu, biaya, persyaratan maupun prosedur yang harus ditempuh. Disamping itu penerapan Sistem Manajemen Mutu (ISO) secara konsisten dalam pelaksanaan pelayanan perijinan diharapkan akan berdampak pada perbaikan yang terus menerus pada prosesnya sehingga mendorong organisasi mampu bersaing untuk

²⁹ *ibid*

mengedepankan pelanggan, serta mendorong organisasi untuk selalu dinamis sesuai dengan tuntutan jaman. Dengan adanya Standard Mutu (ISO) maka pemerintah daerah diharapkan sudah layak secara sistem manajemen mutu sehingga siap disertifikasi, artinya kinerja proses di seluruh jajaran semakin meningkat. Dengan perbaikan terus menerus diterapkan secara konsisten akan menjadi kerangka acuan pelayanan publik dalam tercapainya kepuasan bagi masyarakat.

Dalam rangka pelayanan perizinan yang berkeadilan diarahkan untuk peningkatan kinerja pelayanan publik, diperlukan adanya upaya mendorong kinerja dalam rangka percepatan reformasi birokrasi pelayanan publik sebagai sarana evaluasi kemajuan peningkatan kinerja pelayanan publik. Layanan publik seharusnya merupakan pemberian layanan prima kepada masyarakat sebagai bentuk kewajiban aparatur pemerintah kepada masyarakat dengan berlandaskan pada azas transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak serta keseimbangan hak dan kewajiban.

Pelayanan publik yang baik dimaksudkan untuk memberikan layanan yang berorientasi kepuasan dari masyarakat. tuntutan adanya pelayanan publik di tubuh birokrasi Indonesia semakin hari semakin kompleks, hal ini juga sejalan dengan persoalan yang selalu melingkupi birokrasi tersebut. disisi lain, usaha untuk memperbaiki kondisi ini terus saja dijalankan namun persoalan itu selalu ada layaknya persoalan ini telah menjadi semacam credo yang selalu muncul di realitas pelayanan pemerintahan. Melalui upaya desentralisasi kewenangan yang dilakukan Indonesia, dengan melakukan gerak otonomi

daerah kemudian mencoba untuk mendekatkan pelayanan kepadamasyarakat, dengan maksud agar birokrasi lebih responsif terhadap kondisi masyarakat yang dilayaninya.³⁰

Keberadaan Pemerintah untuk melindungi dan mensejahterakan masyarakat secara demokratis melalui pelayanan perizinan yang berkeadilan, haruslah tertuju pada dasar negara, yaitu Pancasila, yang mana sila kelimanya berbunyi : “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Yang menjadi persoalan sekarang adalah apakah yang dinamakan adil menurut konsepsi hukum nasional yang bersumber pada Pancasila. Maka dalam mendorong pelayanan perizinan yang baik, pemerintah telah menerbitkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, dengan tujuan :

1. Tertib administrasi pemerintahan.
2. Menciptakan kepastian hukum.
3. Mencegah penyalahgunaan wewenang.
4. Menjamin akuntabilitas Badan/Pejabat.
5. Perlindungan hukum bagi warga negara.
6. Perlindungan hukum bagi pejabat.

Titik tolak Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan adalah Indonesia adalah negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945), semua keputusan atau tindakan pejabat harus berdasarkan hukum, pejabat diberi kepercayaan oleh pemerintah untuk menjalankan wewenang 1) Wewenang Atributif, 2) Wewenang Delegatif dan

³⁰ *ibid*

3) Mandat. Dalam pelaksanaannya didasarkan kepada prinsip : *praesumptio iustae causa*: bahwa pejabat akan melaksanakan tanggung jawab sesuai kewenangan dan tujuan konstitusi.³¹

Jika kaidah hukum pelayanan publik dilaksanakan dengan baik, maka Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan akan berjalan dengan baik menuju *good governance*.

1.6 Kerangka Pemikiran

Izin sebagai suatu keputusan Tata Usaha Negara yang diberikan kepada seseorang atau badan usaha/badan hukum perdata (korporasi) untuk melakukan perbuatan hukum tertentu yang pada dasarnya dilarang oleh hukum administrasi, sehingga perbuatannya tersebut menjadi sah/legal. Dalam hal perizinan di daerah, undang-undang telah mengatur kewenangan masing-masing pihak pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Pendelegasian wewenang dimaksud adalah penyerahan tugas, hak, kewajiban, dan pertanggungjawaban perizinan dan nonperizinan, termasuk penandatanganannya atas nama pemberi wewenang.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP), disebutkan bahwa Sistem pelayanan Perizinan dan Nonperizinan yang terintegrasi antara Pemerintah yang memiliki kewenangan

³¹ Eko Prasajo : Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam Reformasi Penyelenggaraan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, 2017.

perizinan dan nonperizinan dengan pemerintah daerah bertujuan:

1. memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada masyarakat;
2. memperpendek proses pelayanan; 3. mewujudkan proses pelayanan yang cepat, mudah, murah, transparan, pasti, dan terjangkau; dan 4. mendekatkan dan memberikan pelayanan yang lebih luas kepada masyarakat.

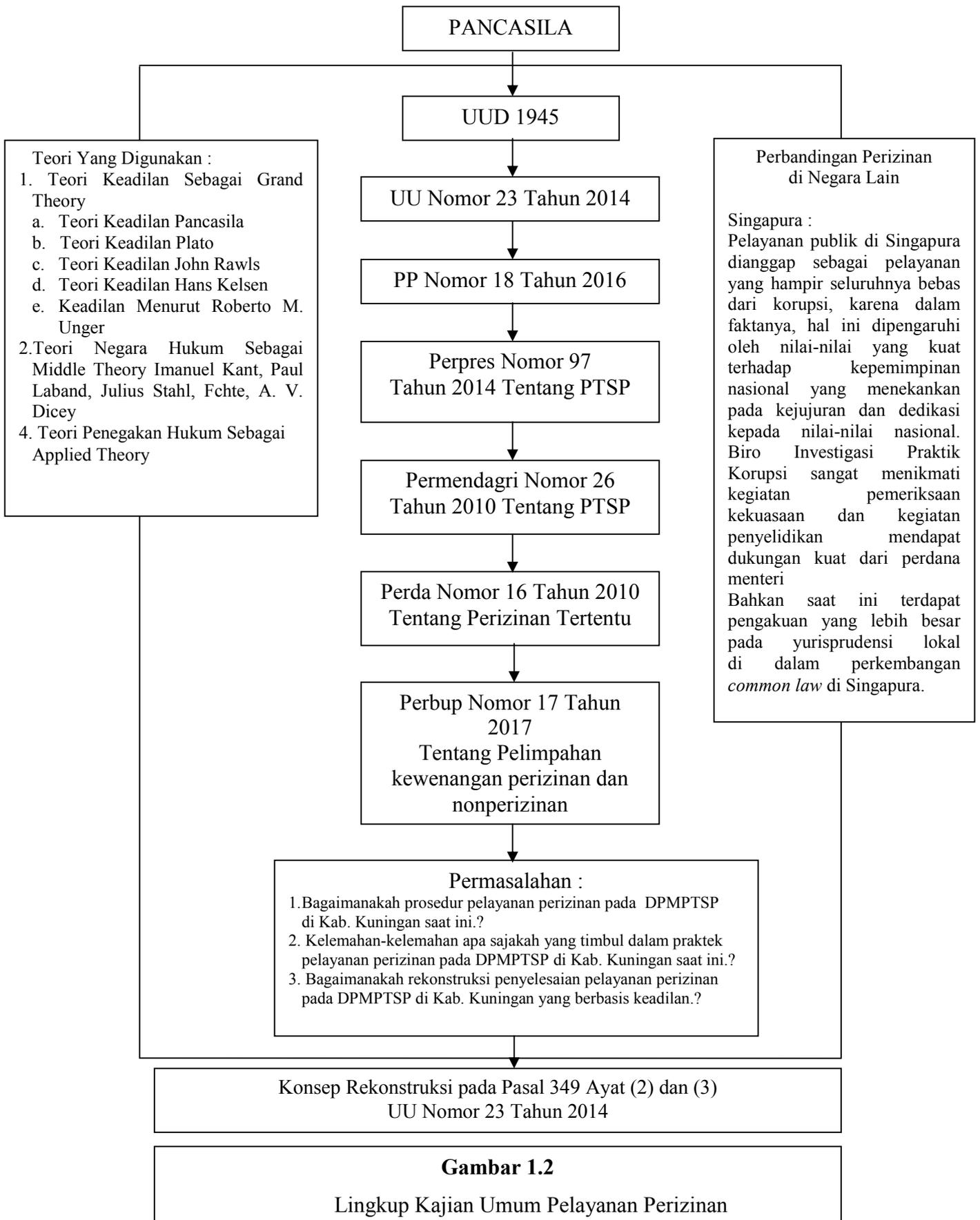
Pelayanan perizinan tersebut dalam PTSP dilaksanakan dengan prinsip:

1. keterpaduan; 2. ekonomis; 3. koordinasi; 4. pendelegasian atau pelimpahan wewenang; 5. akuntabilitas; dan 6. aksesibilitas. Sementara ruang lingkup PTSP meliputi seluruh pelayanan Perizinan dan Nonperizinan yang menjadi kewenangan Pemerintah dan pemerintah daerah.³² Hukum positif Indonesia pada dasarnya sudah meletakkan kewajiban-kewajiban utama pada setiap fungsi pelayanan publik Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999. Prinsip-prinsip *good governance* tersebut berlaku pula terhadap penerimaan, pemrosesan, dan penyelesaian masalah-masalah yang terbit dari keluhan-keluhan masyarakat.

Melihat lebih jauh dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan bahwa setiap keputusan Tata Usaha Negara (TUN) dapat dilakukan perubahan keputusan apabila terdapat : kesalahan konsideran, kesalahan redaksional, perubahan dasar pembuatan keputusan dan adanya fakta baru. Hal ini dapat dilakukan 5 (lima) hari sejak ditemukannya alasan perubahan dan tidak boleh merugikan masyarakat dan dilakukan pejabat yang membuat keputusan administrasi pemerintahan.

³² Perpres Nomor 97 Tahun 2014 tentang PTSP

Demikian halnya pencabutan keputusan dapat dilakukan apabila terdapat cacat wewenang, prosedur dan/atau substansi. Bahkan penundaan keputusan dilakukan apabila berpotensi kerugian negara, kerusakan lingkungan dan/atau konflik sosial. Pencabutan dapat dilakukan oleh pejabat, atasan pejabat. Pencabutan keputusan dilakukan atas permintaan pejabat pemerintahan terkait, putusan pengadilan dan pembatalan keputusan. Dapat dibatalkan apabila wewenang, prosedur dan/atau substansi, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan (5 hari kerja), atasan pejabat yang menetapkan (5 hari kerja), putusan pengadilan (21 hari kerja). Dilakukan oleh pejabat pembuat keputusan (5 hari kerja), atasan pejabat pembuat keputusan (5 hari kerja) dan pengadilan (21 hari kerja). Wajib dibuat keputusan yang baru 1. Perubahan *mindset* dan *culture set* aparatur penyelenggara pemerintahan, 2. Terbangunnya perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang lebih modern dan mewujudkan pemerintahan yang baik, 3. Pencegahan terhadap KKN oleh pejabat pemerintahan sejak sebelum keputusan dan tindakan pemerintahan ditetapkan dan 4. Membangun kepercayaan masyarakat dan implikasinya pada peningkatan pertumbuhan ekonomi dan mengurangi kemiskinan.



Perlu diatur tentang standar pengelolaan keluhan publik, yang berlaku umum sehingga menjadi payung (*umbrella act*) bagi setiap instansi dan atau pejabat penyelenggara pelayanan publik, yang menjadi pedoman umum untuk mengelola keluhan masyarakat. Makna dari standar minimum pengelolaan keluhan publik ini adalah hal terendah yang masih dianggap baik dalam mengelola keluhan publik. Sepanjang masing-masing instansi telah memenuhi standar minimal tersebut, selanjutnya mereka diperkenankan untuk mengembangkan pola pengelolaan keluhannya, yang lebih baik daripada standar minimum tersebut dan sesuai dengan bidang kerja masing-masing.

Untuk memudahkan penelitian, penulis menggunakan penelitian penulis mengadopsi Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia Nomor 63/Kep/M.Pan/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Publik, Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 25/Kep/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 38 tahun 2012 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Unit Pelayanan Publik serta Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa pelayanan publik harus berdasarkan azas kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipasif, persamaan perlakuan/tidak

diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan.

Dalam penelitian ini, peneliti berkeinginan bahwa ada rekonstruksi hukum terkait pasal 349 Ayat (2) dan (3) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dengan adanya rekonstruksi nilai pelayanan perizinan berbasis keadilan dapat mewujudkan pelayanan perizinan yang cepat, murah, transparan dan demokratis. Dengan merekonstruksi pasal di atas, diharapkan akan membentuk pola perilaku yang baik pada aparatur pelayanan, maupun masyarakat pelanggannya. Oleh karena itu pengembangan sistem pelayanan perlu dimulai dengan inisiatif, kreatifitas dan tanggungjawab untuk menciptakan dinamika kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat, pelayanan prima harus mencerminkan falsafah prokreasi, prodemokrasi yang diwujudkan dalam bentuk nyata.

Berdasarkan pengetahuan dari penelusuran penulis atas hasil-hasil penelitian yang sudah ada, penelitian berkaitan dengan pelayanan adalah sudah pernah dilakukan dalam tema dan permasalahan-permasalahan yang sama akan tetapi fokus bahasannya berbeda. Adapun hasil penelitian pelayanan perizinan yang sudah ada yang berkaitan dengan disertasi seperti tersebut dalam tabel berikut ini :

Tabel 1.1

Matriks Perbandingan

No	Judul Disertasi	Penyusun	Fokus Penelitian	Perbedaan dengan Disertasi Promovendus
1	Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil Oleh Birokrasi Pemerintahan Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara	Lis Febrianda	Permasalahan dalam disertasi ini : (1) Mengapa kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik (2) Bagaimanakah peran birokrasi pemerintahan dalam meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil (3) Bagaimanakah rekonstruksi regulasi dalam peningkatan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan.	Dalam penelitian ini, peneliti berkeinginan bahwa ada rekonstruksi hukum terkait pasal 349 ayat (2) dan (3) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, rekonstruksi hukum terkait pasal 349 Ayat (2) dan (3) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dengan adanya rekonstruksi nilai pelayanan perizinan berbasis keadilan dapat mewujudkan pelayanan perizinan yang cepat, murah, transparan dan demokratis
2	Konstruksi Hukum Pelayanan Publik pada Lemabaga Pemerintahan di Indonesia (Disertasi Ilmu Hukum Undip, 2008)	Endang Larasati	Partisipasi masyarakat mengisyaratkan kemungkinan direalisasikannya model hukum administrasi negara untuk pelayanan publik yang responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial yang sangat mendesak.	

3	<p>Analisis Kualitas Pelayanan Publik Terhadap Kinerja Pembangunan Ekonomi di Provinsi Papua (Disertasi : Universitas Brawijaya (FEB UB))</p>	<p>Yesaya Buinei</p>	<p>Pelayanan publik di Papua belum optimal. Hal tersebut ditunjukkan oleh pendidikan yang belum merata, fasilitas kesehatan yang kurang memadai, serta prosedur perijinan yang kurang efektif. Atas fenomena ini, Yesaya Buinei mengangkat judul “Analisis Kualitas Pelayanan Publik Terhadap Kinerja Pembangunan Ekonomi di Provinsi Papua” sebagai materi penelitian disertasinya.</p> <p>Permasalahan penelitian ini adalah pelayanan publik yang belum optimal berdampak rendahnya kepuasan masyarakat sebagai penerima manfaat dan kinerja pembangunan belum optimal. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami pengaruh pelayanan publik di bidang pendidikan, kesehatan, dan perijinan; pengaruh kepuasan masyarakat terhadap kinerja pembangunan ekonomi; pengaruh pelayanan publik terhadap kinerja pembangunan ekonomi serta mensintesakan kebijakan pelayanan publik yang dapat mengefektifkan pelayanan publik di bidang pendidikan, kesehatan dan perijinan dalam meningkatkan kinerja pembangunan ekonomi di Papua.</p>	
---	---	----------------------	---	--

Dalam penelitian ini berusaha lebih fokus untuk menemukan *applied teori* baru yang belum ada dengan tujuan untuk merekonstruksi hukum formal dalam rangka peneliti merekonstruksi hukum terkait pasal 349 ayat (2) dan (3) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Harapan terbesar bagi penulis adalah dengan adanya rekonstruksi pasal di atas, akan terciptanya pelayanan prima yang bertanggung jawab secara hukum, responsif, efektif dan efisien. Maka dengan demikian penelitian ini adalah merupakan penelitian yang baru dan asli sesuai dengan asas-asas keilmuan, yaitu jujur, rasional, objektif dan terbuka untuk dilakukan kritikan-kritikan yang bersifat membangun dengan tema dan permasalahan dalam penelitian ini.

1.7 Kerangka Teori

1.7.1 Teori Keadilan Sebagai *Grand Theory*

Berbagai mazhab-mazhab teori hukum, mulai dari mazhab teori hukum alam sampai dengan mazhab teori hukum pembangunan, teori hukum progresif dan teori hukum *integrative* seluruhnya menitik beratkan bahwa hukum harus bertumpu pada suatu keadilan.

Diantara teori-teori itu antara lain : teori keadilan Pancasila, teori keadilan Plato dalam bukunya *Republict*, teori keadilan Aristoteles dalam bukunya *Nicomachean Ethics* dan teori keadilan social John Rawl dalam bukunya *a theory of justice* serta teori hukum dan keadilan Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*.

1.7.1.1 Teori Keadilan Pancasila

Attamimi dalam karangannya yang berjudul "Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia" membahas Pancasila dari sudut filsafat hukum. Ia sengaja tidak memakai istilah ideologi dalam karangannya, karena menurutnya istilah cita hukum (*rechtsidee*) lebih tepat, karena ideologi mempunyai konotasi program sosial politik yang cenderung menempatkan lain-lainnya termasuk hukum, sebagai alatnya dan oleh karena itu berada dalam subordinasinya. Cita hukum itu tidak lain adalah Pancasila sebagai pokok-pokok pikiran yang mewujudkan cita hukum bangsa Indonesia.³³

Tatanan hukum yang beroperasi dalam suatu masyarakat pada dasarnya merupakan pengejawantahan cita hukum yang dianut dalam masyarakat yang bersangkutan ke dalam perangkat berbagai aturan hukum positif, lembaga hukum dan proses (perilaku birokrasi pemerintahan dan warga masyarakat). Dalam perumusan hasil seminar "Temu Kenal Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional" disebutkan bahwa "Cita hukum (*rechtsidee*) mengandung arti bahwa pada hakikatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran dari masyarakat itu sendiri"³⁴. Jadi, cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur: keadilan, kehasil-gunaan (*doelmatigheid*) dan kepastian hukum.

³³A. Hamid S. Attamimi : "Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia"1991 hal 61

³⁴Badan Pembinaan Hukum Negara (BPHN), 1995, hal 247

Cita hukum bangsa Indonesia berakar dalam Pancasila yang oleh para Bapak Pendiri Negara Republik Indonesia ditetapkan sebagai landasan kefilosofan dalam menata kerangka dan struktur dasar organisasi negara sebagaimana dirumuskan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pancasila adalah pandangan hidup bangsa Indonesia yang mengungkapkan pandangan bangsa Indonesia tentang hubungan antara manusia dan Tuhan, manusia dan sesama manusia, serta manusia dan alam semesta yang berintikan keyakinan tentang tempat manusia individual di dalam masyarakat dan alam semesta.

Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.

Sebagai pengetahuan saja, tata urutan peraturan perundang-undangan nasional berdasarkan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 adalah :

1. UUD 1945
2. Tap MPR
3. UU
4. PERPU
5. PP
6. KEPRES

7. PERDA

Beberapa tahun yang lalu, lebih tepatnya pada tahun 2011 terbentuk peraturan baru yang mengatur tentang tata urutan peraturan perundang-undangan nasional yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. UUD 1945
2. Tap MPR
3. UU/PerPu
4. Peraturan Pemerintah
5. PerPres (Peraturan Presiden)
6. Peraturan Provinsi
7. Peraturan Daerah (Kab/Kota)

Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara merupakan *grundnorm* dalam sistem hukum Indonesia yang memberikan arah dan jiwa serta menjadi paradigma norma-norma dalam pasal-pasal UUD 1945. Interpretasi norma hukum dalam UUD 1945 sebagai hukum tertinggi akan didasarkan pada jiwa bangsa dalam Pancasila yang berfungsi sebagai cita hukum yang akan menjadi dasar dan sumber pandangan hidup atau falsafah hidup bangsa yang menjadi pedoman dalam pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah.

Notonegoro dalam pidato Dies Natalis Universitas Airlangga pada Tanggal 10 November 1955 yang nampaknya dalam kalangan luas sudah

diterima sebagai suatu *communis opinio doctorum*. Ia mengemukakan bahwa Pancasila adalah norma fundamental negara (*staats fundamental norm*), atau menurut istilah digunakannya pokok kaidah fundamental negara (Notonagoro;1991).³⁵

Menurut Hakim konstitusi Arief Hidayat yang juga Ketua MK menegaskan bahwa Pancasila tidak bisa diubah, meski konstitusi berubah. Bila Pancasila berubah, berubahlah Indonesia. Sebab, Pancasila bukanlah sebagai pilar, melainkan sebagai dasar negara sebagaimana tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Konsekuensi hukum Pancasila sebagai politik hukum ideal yang permanen menegaskan bahwa Pancasila sebagai dasar negara tidak dapat diubah meskipun konstitusi diubah dan berubah. Oleh karena Pancasila merupakan inti dari sebuah sertifikat (*certificate of birth*) bangsa kita yang lahir pada 1945, maka perubahan terhadap Pancasila sebagai dasar negara tentunya akan mengubah identitas dan jati diri bangsa kita,"³⁶

Keadilan berdasarkan Pancasila adalah suatu keseimbangan hukum, bukan pemetaan maupun persamaan. Akan tetapi, hal yang salah harus disalahkan dan hal yang benar harus pula dibenarkan, itulah keadilan. Banyak orang yang memutarbalikkan fakta yang menyatakan bahwa, keadilan itu merupakan suatu hal yang dibagi rata. Padahal itu sama sekali tidak sesuai dengan makna dari keadilan. Semua orang yang melakukan pelanggaran

³⁵ Notonegoro : pidato Dies Natalis Universitas Airlangga pada tanggal 10 November 1975

³⁶ Detik News / Berita / Detail Berita Follow detikcom, Senin 24 Juli 2017, 09:38 WIB, Pandangan MK soal Pancasila: Ideologi dan Cita Hukum Negara Andi Saputra – detikNews Sidang MK (ari/detikcom)

harus dikenakan sanksi. Walaupun semua orang yang melakukan pelanggaran tersebut harus mendapatkan sanksi atau hukuman. Akan tetapi, sanksinya berbeda/relatif. Tergantung tingkat pelanggaran yang dilakukannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hukum mengajarkan kita untuk dapat berbuat adil. Dimana-mana, hukum itu identik dengan keadilan, karena tujuan hukum yang pertama dari teori tujuan hukum adalah keadilan. Hanya saja, penegak hukumnya yang biasanya mensalahartikan keadilan itu. Oleh sebab itu, sebelum kita membahas lebih jauh mengenai keadilan Sosial berdasarkan Pancasila yang ditinjau dari kaca mata hukum, saya berharap kepada para calon penegak hukum maupun yang telah menjadi penegak hukum agar tidak semena-mena menyalahgunakan arti dari keadilan tersebut.

Keadilan Sosial Bagi seluruh Rakyat Indonesia, kita pasti tahu kalimat tersebut. Itu merupakan sila kelima dari Pancasila yang merupakan azas fundamental atau azas filosofis dari negara kita ini yakni Negara Indonesia. Lantas, Bagaimana kita melihat keadilan sosial berdasarkan pancasila dari kaca mata hukum. Keadilan sosial adalah suatu konsep dan praktek yang berkembang, serta menjangkau hampir semua sisi kehidupan manusia. Krisis finansial dunia, misalnya, mendorong orang untuk bertanya 'dimana keadilan sosial'. Lebih jauh dari itu, keadilan sosial adalah bagian dari klaim banyak pemerintah, dan warga negara seringkali tidak merasakan klaim itu. Penambahan kata sosial adalah untuk membedakan keadilan sosial dengan konsep keadilan dalam hukum.

Dalam sidang BPUPKI, Soekarno memulai formulasi yang kemudian dikenal dengan Pancasila. Sila kelima Pancasila, yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, adalah bagian penting dari filosofi kenegaraan Indonesia, dimana Soekarno menekankan bahwa merdeka bukan hanya dalam arti politik, teritori, atau “saat ini saja” melainkan juga dalam arti sosial-ekonomi, berkelanjutan, dan menjangkau semua dalam Bangsa Indonesia.

Kata adil dalam Pancasila disebutkan tak kurang dari dua kali yaitu pada sila kedua dan sila kelima. Jika kita menggunakan teori tafsir Alquran ke dalam penafsiran Pancasila ini, maka penafsiran yang paling valid adalah penafsiran pancasila dengan Pancasila. Hal demikian layak dilakukan pada Pancasila karena bangsa Indonesia telah meyakini Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara yang implikasi otomatisnya Pancasila adalah kebenaran.

Kata adil pada sila kedua bermakna kemanusiaan yang adil dengan keadilan sosial. Ini bukan berarti keadilan pada bidang lain tidak termasuk dalam makna Pancasila. Tetapi di sini kita harus menyusun arti keadilan yang disebutkan secara eksplisit dalam Pancasila, yaitu keadilan sosial sebagai urutan pertama dan utama dengan pengurutan hirarkis. Artinya jika ada keadilan pada bidang lain yang bertentangan dengan makna keadilan utama dan pertama tersebut maka makna keadilan utama dan pertama tersebut harus dimenangkan dengan alasan makna itu diperoleh langsung dari Pancasila.

Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 semakin memperjelas kedudukan Pancasila sebagai dasar negara. Pancasila juga merupakan kristalisasi dari jiwa bangsa (*volksgeist*) Indonesia yang memiliki sifat

religius, kekeluargaan, gotong royong, dan toleran. Karena itu, Pancasila merupakan roh dan spirit yang menjiwai UUD 1945 serta seluruh aspek dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain sebagai dasar negara, Pancasila juga dikenal sebagai ideologi negara yang menjadi pedoman bagi penyelenggara negara dan warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta sebagai simpul pemersatu berbagai polarisasi paham perseorangan dan paham golongan mengingat bangsa kita adalah bangsa yang majemuk dan kental akan ikatan primordialisme. Selain itu dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Pasal 2 ditetapkan bahwa Pancasila merupakan sumber hukum negara.

Masyarakat Indonesia tidak hanya sebagai perorangan namun juga sebagai warga bangsa dalam mendukung cita-cita ataupun tujuan nasional dengan menggunakan filsafat pancasila sebagai landasan dasarnya. Sehingga Pancasila merupakan dasar falsafah Negara bagi bangsa Indonesia. Berdasarkan pengertian ini dapat disimpulkan bahwa Pancasila pada hakikatnya merupakan dasar falsafah dan ideologi Negara yang diharapkan menjadi pandangan hidup bangsa Indonesia sebagai dasar pemersatu, lambang persatuan dan kesatuan, serta sebagai pertahanan bangsa dan Negara Indonesia.

Pancasila yang terdiri atas lima sila, pada hakekatnya merupakan sebuah sistem filsafat. Yang dimaksud dengan sistem adalah suatu kesatuan bagian-bagian yang saling berhubungan, saling bekerjasama untuk satu tujuan

tertentu dan keseluruhan merupakan suatu kesatuan yang utuh. Kesatuan sila-sila Pancasila pada hakekatnya bukanlah hanya merupakan kesatuan yang bersifat formal logis saja, namun juga meliputi kesatuan dasar ontologis, dasar epistemologis, serta dasar aksiologis dari sila Pancasila.

Negara hukum dalam perspektif Pancasila yang dapat diistilahkan sebagai negara hukum Indonesia atau negara hukum Pancasila disamping memiliki elemen-elemen yang sama dengan elemen negara hukum dalam *rechtstaat* maupun *rule of law*, juga memiliki elemen-elemen yang spesifik yang menjadikan negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum yang dikenal secara umum. Perbedaan itu terletak pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 yang didalamnya mengandung Pancasila dengan prinsip-prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa serta tidak adanya pemisahan antara negara dan agama, prinsip musyawarah dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara, prinsip keadilan sosial, kekeluargaan dan gotong royong serta hukum yang mengabdikan pada keutuhan negara kesatuan Indonesia.

Pembentukan hukum baik oleh pembentuk undang-undang maupun oleh Mahkamah Konstitusi harus menjadi keseluruhan elemen negara hukum itu dalam satu kesatuan sebagai nilai standar dalam pembentukan maupun pengujian undang-undang. Hukum tidak boleh menjadikan kehidupan lebih sulit, yang sebaiknya menjadi ukuran penampilan dan keberhasilan (*standard of performance and result*) negara hukum Indonesia.

1.7.1.2 Teori Keadilan Plato

Keadilan menurut Plato (427 SM-347 SM) akan dapat terwujud apabila Negara dipimpin oleh para filsuf (*aristocrat*), karena apabila Negara dipimpin oleh pemimpin yang cerdas, pandai dan bijaksana, maka akan lahir suatu keadilan yang sesungguhnya, oleh karena itu tanpa hukum sekalipun, jika Negara dipimpin oleh para *aristocrat*, maka masyarakat akan bahagia dengan terciptanya keadilan, dan apabila Negara tidak dipimpin oleh para aristocrat, maka keadilan tidak mungkin dapat diwujudkan tanpa adanya hukum. Dalam kondisi Negara tidak dipimpin oleh aristokratlah menurut Plato hukum dibutuhkan untuk menghadirkan keadilan dalam kondisi ketidakadilan.

Plato menyatakan keadilan akan terwujud kalau negara dipimpin oleh pemimpin yang bijaksana/idealisme dan nilai keadilan diformulasikan dalam hukum yang tertulis berisi pertimbangan hukum, kewajiban dan larangan, serta sanksi bagi yang melanggar larangan.³⁷

Keadilan menurut Aristoteles (murid Plato), pandangan Aristoteles tentang keadilan didapatkan dalam karyanya *nichomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric*. Spesifik dilihat dalam buku *nichomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan, yang berdasarkan filsafat hukum Aristoteles, meski dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya, karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan.

Pada pokoknya pandangan keadilan ini sebagai suatu pemberian hak persamaan tapi bukan persamarataan. Aristoteles membedakan hak

³⁷ Gunarto, Kuliah Teori Hukum S3, 2016, hal 14

persamaanya sesuai dengan hak proporsional. Kesamaan hak dipandang manusia sebagai suatu unit atau wadah yang sama. Inilah yang dapat dipahami bahwa semua orang atau setiap warga Negara dihadapan hukum sama.

Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan dan prestasi yang telah dilakukan. Lebih lanjut, keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi kedalam dua macam keadilan, keadilan distributive dan keadilan kommutatif. Kedua pengertian tersebut merupakan varian dari asas persamaan, yang umumnya dipandang sebagai inti dari keadilan.

Keadilan distributive ialah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi menurut prestasinya. Keadilan kommutatif memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membeda-bedakan prestasinya, dalam hal ini berkaitan dengan peranan tukar menukar barang dan jasa. Keadilan distributive memberikan kepada tiap-tiap orang jatah menurut jasanya, ia tidak menuntut supaya tiap-tiap orang mendapatkan bagian yang sama banyaknya, bukan persamaan melainkan kesebandingan. Keadilan komulatif memberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa-jasa perseorangan.

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan pembuktian matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang

berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebaikan, yakni nilainya bagi masyarakat.

1.7.1.3 Teori Keadilan John Rawls

Beberapa konsep keadilan yang dikemukakan oleh Filsuf Amerika di akhir abad ke-20, John Rawls, seperti *a theory of justice, political liberalism dan the law of people*, yang memberikan pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus nilai-nilai keadilan. John Rawls yang dipandang sebagai perspektif “*liberal egalitarian of social justice*“, berpendapat bahwa keadilan adalah kebajikan utama dari hadirnya institusi-institusi social (*social institutions*). Akan tetapi, kebajikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau menggugat rasa keadilan dari setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan, khususnya masyarakat lemah pencari keadilan.

Ada dua prinsip keadilan, Pertama; memberi hak dan kebebasan yang sama bagi setiap orang (*equal liberty principle*). Kedua; Hukum mampu memberi perlindungan yang lemah dan mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi yang kaya dan miskin (*difference principle*).³⁸

³⁸ *ibid*

Lebih lanjut John Rawls menegaskan pandangannya terhadap keadilan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan yaitu :

- 1) memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang;
- 2) mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal yaitu :

- 1) Melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan;
- 2) Setiap aturan harus memosisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidakadilan yang dialami kaum lemah.

Lebih lanjut John Rawls mengatakan bahwa teori keadilan berangkat dari keyakinan intuitif yang dituangkan dalam proposisi panjang yang pokok-pokoknya adalah :

- 1) Keadilan merupakan keutamaan utama insitusi sosial, seperti kebenaran pada sistem berpikir kita. Hukum atau institusi-institusi betapun bagus dan efisiennya apabila tidak adil haruslah diperbaiki atau dihapus. Benar dan adil adalah hal yang tidak bisa dikompromikan ;
- 2) Setiap orang memiliki hak yang tertanam pada prinsip keadilan yang tidak boleh dilanggar sekalipun atas nama kepentingan umum. Keadilan tidak membenarkan dikorbannya kepentingan seorang atau sekelompok orang demi kepentingan orang banyak ;
- 3) Dalam masyarakat berkeadilan, kemerdekaan dengan sendirinya terjamin, hak-hak yang dijamin oleh keadilan tidak bias dijadikan mangsa tawar menawar politik atau hitung-hitungan kepentingan umum ;
- 4) Ketidakadilan dapat ditoleransi hanya apabila diperlukan untuk menghindari ketidakadilan yang lebih besar.

1.7.1.4 Teori Keadilan Hans Kelsen

Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*, berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan social yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya. Menurut Hans Kelsen tatanan hukum yang dapat memberikan keadilan adalah tatanan hukum yang positif, yaitu tatanan yang dapat bekerja secara sistematis. Keadilan adalah yang sudah tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁹

³⁹ *ibid*, hal 13

Sebagai aliran positivisme Hans Kelsen mengakui juga bahwa keadilan mutlak berasal dari alam, yakni lahir dari hakekat suatu benda atau hakekat manusia, dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan. Pemikiran tersebut diesensikan sebagai doktrin yang disebut hukum alam. Doktrin hukum alam beranggapan bahwa ada suatu keteraturan hubungan-hubungan manusia yang berbeda dari hukum positif, yang lebih tinggi dan sepenuhnya sah dan adil, karena berasal dari alam, dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan. Pemikiran tentang konsep keadilan, Hans Kelsen yang menganut aliran positivisme, mengakui juga kebenaran dari hukum alam. Sehingga pemikirannya terhadap konsep keadilan menimbulkan dualisme antara hukum positif dan hukum alam.⁴⁰

“Dualisme antara hukum positif dan hukum alam menjadikan karakteristik dari hukum alam mirip dengan dualism metafisika tentang dunia realitas dan dunia model Plato. Inti dari filsafat plato ini adalah doktrinnya tentang dunia ide, yang mengandung karakteristik mendalam. Dunia dibagi menjadi dua bidang yang berbeda : yang pertama adalah dunia kasat mata yang dapat ditangkap melalui indera yang disebut realitas; yang kedua dunia ide yang tidak tampak“. Dua hal lagi konsep keadilan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen.

Pertama tentang keadilan dan perdamaian, yang bersumber dari cita-cita irasional. Keadilan dirasionalkan melalui pengetahuan yang dapat bewujud suatu kepentingan-kepentingan yang pada akhirnya menimbulkan suatu

⁴⁰ Hans Kelsen : Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, 2006, hal 45

konflik kepentingan. Penyelesaian atas konflik kepentingan tersebut dapat dicapai melalui suatu tatanan yang memuaskan salah satu kepentingan dengan mengorbankan kepentingan yang lain atau dengan berusaha mencapai suatu kompromi menuju suatu perdamaian bagi semua kepentingan.

Kedua, konsep keadilan dan legalitas. Untuk menegakkan di atas dasar suatu yang kokoh dari suatu tatanan sosial tertentu, menurut Hans Kelsen pengertian “Keadilan” bermaknakan legalitas. Suatu peraturan umum adalah “adil“, jika ia benar-benar diterapkan, sementara itu suatu peraturan umum adalah “ tidak adil “ jika diterapkan pada suatu kasus dan tidak diterapkan pada kasus yang lain yang serupa. Konsep keadilan dan legalitas inilah yang diterapkan dalam hukum nasional bangsa Indonesia, yang memaknai bahwa peraturan hukum nasional dapat dijadikan sebagai payung hukum (*law umbrella*) bagi peraturan-peraturan hukum nasional lainnya sesuai tingkat dan derajatnya dan peraturan hukum itu memiliki daya ikat terhadap materi-materi yang dimuat (materi muatan) dalam peraturan hukum tersebut.

1.7.1.5 Keadilan Menurut Roberto M. Unger

Unger menyatakan bahwa *customary law concept or interactional law*: hukum bercirikan non normatif tapi perilaku dalam berbangsa dan bernegara. Konsep ini bersifat non publik, artinya dikenal oleh seluruh masyarakat atau berupa adat istiadat yang terdiri dari standar-standar implisit perilaku, bukan standar peraturan yang sudah dirumuskan. Hukum birokrasi pemerintah adalah regulasi tertulis yang dibuat pemerintah yang wajib dijalankan. *Legal order or legal system* : tatanan hukum ini bersifat umum dan otonom,

sekaligus publik dan positif. Lalu otonomi memiliki empat aspek, (1) substantif manakala peraturan-peraturan yang dirumuskan dan ditegakkan oleh pemerintah tidak dapat dianalisa sebagai norma-norma non-hukum; (2) institusional, bahwa peraturan-peraturan diterapkan oleh institusi-institusi khusus yang bertugas membuat keputusan hukum; (3) metodologis, ketika cara-cara institusi khusus tersebut menjustifikasi keputusannya berbeda dengan keputusan lainnya; (4) okupasional, berarti sekelompok profesi khusus di bidang hukum yang mengisi jabatan dalam institusi hukum serta terlibat secara aktif dalam praktik perdebatan hukum.⁴¹

Nonet dan Selznick membagi tiga tipe hukum :

- 1) Hukum Represif: bertujuan untuk menciptakan ketertiban, legitimasi mengarah kepada ketahanan sosial dan tujuan negara, peraturan yang kaku dan berlaku lemah bagi pembuat hukum, hukum subordinat terhadap politik kekuasaan dan eksklusif bagi masyarakat untuk berpartisipasi, maka kritik terhadap pemerintah dianggap tidak setia (pembangkangan).
- 2) Hukum Otonom: bertujuan untuk memperkuat legitimasi, keadilan yang dijalankan bersifat prosedural, peraturan yang kompleks dan mengikat penguasa ataupun masyarakat, pemisahan kekuasaan (hukum independen dari politik), akses dibatasi oleh prosedur baku, sehingga memunculkan kritik atas hukum. Hukum berisi keadilan kalau prosedur hukum yang ada dalam perundang-undangan sudah dipenuhi (penegak hukum corongnya undang-undang)

⁴¹ *ibid*

3) Tipe yang terakhir inilah berusaha untuk mengatasi ketegangan dari kedua tipe sebelumnya, yakni lebih terbuka atau adaptif, beradaptasi secara bertanggungjawab dan memperhatikan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya, mengkritisi praktik yang sudah mapan serta membuka jalan untuk melakukan perubahan. Hukum sebagai alat untuk menegakan hukum, kebenaran dan keadilan.

Hukum otonom adalah hukum yang memisahkan antara hukum dan politik. Hukum sebagai sesuatu yang independen termasuk di dalamnya peradilan yang bebas dan mandiri, memisahkan tegas antara fungsi pembentukan undang-undangan dan fungsi kehakiman. Hukum Acara merupakan jantung utama dari hukum dan kepatuhan hukum ditujukan terbatas pada kepatuhan terhadap aturan hukum positif.

Tipologi yang terakhir adalah suatu hukum yang represif menurut Philip Nonet dan Philip Seznick memiliki tujuan untuk mengatur dan memaksa masyarakat dengan karakteristik sebagai berikut :

- 1) *Legal Institutions are directly accessible to political power; law is identified with the state and subordinated to raison d'etat;*
- 2) *The conservation of authority is an overriding preoccupation of legal officialdom. In the official perspective that ensues, the benefit of the doubt goes to the sistem, and administrative convenience weighs heavily;*
- 3) *Specialized agencies control, such as the police, become independent centers of power; they are isolated from moderating social contexts and capable of resisting political authority;*

- 4) *A regime of dual law institutionalizes class justice by consolidating and legitimating patterns of social subordination;*
- 5) *The criminal code mirrors the dominant mores; legal moralisme prevail.*

Dari karakteristik hukum represif tersebut tergambar kedekatan hukum dengan politik. Hukum menjadi alat kekuasaan untuk mengatur dan memaksa masyarakat, apabila ada yang melanggar maka negara akan menekankan pada pengenaan sanksi. Polisi menjadi alat utama dari organ kekuasaan untuk menekan kelompok yang memiliki otoritas politik yang tidak sejalan. Hukum pidana menjadi cerminan keinginan kelompok yang dominan. Kelompok yang dominan menciptakan ukuran moral yang pada akhirnya menjadi moral hukum yang harus dipatuhi, hukum yang represif seperti ini menciptakan pemerintahan yang otoriter.

1.7.2 Teori Demokrasi Sebagai *Middle Theory*

Demokrasi Pancasila merupakan konsekuensi penggolongan demokrasi dalam arti materiil, bahwa sumber pembentukannya didasarkan pada ideologi suatu bangsa. Pernyataan tersebut sesuai dengan opini Sri Soemantri, pertama-tama, demokrasi dapat dilihat dari dua segi, yaitu demokrasi dalam arti material dan demokrasi dalam arti formal. Demokrasi dalam arti yang pertama adalah demokrasi yang diwarnai oleh falsafah atau ideologi yang dianut oleh suatu bangsa atau negara. Perbedaan dalam demokrasi yang dianut oleh masing-masing negara menunjukkan adanya perbedaan yang mendasar dalam demokrasi ini. Oleh karena itu, dikenal adanya demokrasi

Pancasila demokrasi terpimpin, demokrasi liberal, demokrasi sosialis, demokrasi rakyat dan demokrasi sentralisme.⁴²

Pengertian Demokrasi Pancasila pertama kali dijabarkan dalam Seminar Angkatan Darat II pada bulan Agustus 1966 sebagai berikut : Demokrasi Pancasila sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945, yang berarti menegakkan kembali asas-asas negara-negara hukum di mana kepastian hukum dirasakan oleh segenap warga negara, dimana hak-hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif, maupun dalam aspek perseorangan dijamin, dan di mana penyalahgunaan kekuasaan, dapat dihindarkan secara institusionil.

Dengan demikian demokrasi Pancasila pada dasarnya memenuhi secara materiel syarat-syarat negara demokratis, sedangkan secara formal Kotan Y. Stefanus mengajukan syarat-syarat terwujudnya cita negara Pancasila sebagai berikut : Dari hal-hal tersebut lahir pandangan bahwa negara republik Indonesia berusaha menciptakan keseimbangan, keselarasan, dan keserasian antara kepentingan individual dengan kepentingan umum. Disamping itu, terdapat hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, kekeluargaan atau persatuan sebagai sukma dari kehidupan kenegaraan, serta semangat gotong-royong.

Adanya hubungan fungsional yang proporsional tersebut merupakan ciri khas bangsa Indonesia dalam pembagian kekuasaan antar lembaga-negara yang diatur secara konstitusional dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, dapat dipahami dalam struktur

⁴² Sri Sumantri : Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hal 86

ketatanegaraan Republik Indonesia juga dianut asas demokrasi konstitusional, sebagaimana pendapat Miriam Budiardjo, bahwa : Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi, maka dari itu sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi¹¹ (*constitutional government*). Jadi, *constitutional government* sama dengan *limited government* atau *restrained government*.

Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum memang tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat* atau negara hukum yang demokratis. Dengan perkataan lain, dalam setiap negara hukum yang bersifat

nomokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap negara demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.

Melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan negara Indonesia tersebut. Dengan demikian, pembangunan negara Indonesia tidak akan terjebak menjadi sekedar *rule driven*, melainkan tetap *mission driven*, tetapi *mission driven* yang tetap didasarkan atas aturan.

1.7.3 Teori Penegakan Hukum Sebagai *Applied Theory*

Tujuan teori hukum lembaga peradilan yang tercermin dari putusan lembaga tersebut adalah sesuai dengan yang dikatakan oleh Friedmann dalam mengungkapkan dasar-dasar esensial dari pemikiran Kelsen yakni tujuan teori hukum, seperti tiap ilmu pengetahuan, adalah untuk mengurangi kekacauan dan kemajemukan menjadi kesatuan. Friedmann mengungkapkan dasar-dasar esensial dari pemikiran Kelsen sebagai berikut :

- 1) Tujuan teori hukum, seperti tiap ilmu pengetahuan, adalah untuk mengurangi kekacauan dan kemajemukan menjadi kesatuan.

- 2) Teori hukum adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum yang berlaku, bukan mengenai hukum yang seharusnya.
- 3) Hukum adalah ilmu pengetahuan normatif, bukan ilmu alam. Teori hukum sebagai teori tentang norma-norma, tidak ada hubungannya dengan daya kerja norma-norma hukum.
- 4) Teori hukum adalah formal, suatu teori tentang cara menata, mengubah isi dengan cara yang khusus. Hubungan antara teori hukum dan sistem yang khas dari hukum positif ialah hubungan apa yang mungkin dengan hukum yang nyata.

Menurut Kelsen hukum ditaati karena hukum berisi peraturan negara, yang tidak bertentangan dengan peraturan dasar, peraturan dasar adalah peraturan tertinggi yang harus diikuti oleh peraturan dibawahnya.⁴³

Teori lainnya adalah putusan lembaga peradilan seharusnya mempunyai 3 nilai menurut Radbruch adalah nilai keadilan, nilai kepastian, dan nilai keadilan (*gerechtigkeits/justice*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan kepastian (*rechtssicherheit*). Radbruch menyebut nilai kemanfaatan sebagai tujuan keadilan atau finalitas. Kemanfaatan menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Isi hukum berkaitan secara langsung dengan keadilan dalam arti umum, sebab hukum menurut isinya merupakan perwujudan keadilan tersebut. Tujuan keadilan umum adalah tujuan hukum itu sendiri yaitu memajukan kebaikan dalam hidup manusia. Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum yang dimaksud

⁴³ *ibid*

dibuat untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberikan manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan, timbul keresahan di dalam masyarakat.

Fungsi adanya pengadilan administrasi di Indonesia adalah *the first (which we may call judicial review) arises when an individual seeks to review the legality of a decision taken by public authorities or specialized tribunals, and the court must in exercise of the supervisory jurisdiction decide whether to uphold or set aside the decision.* Fungsi pengadilan administrasi yang diemban oleh pengadilan tata usaha negara dalam fungsi ini memutuskan untuk menilai apakah suatu keputusan yang diterbitkan sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *The second task (public liability) arises when individuals seek compensation in the form of damages for loss caused by a public authority's unlawful act.* Fungsi pengadilan administrasi yang diemban oleh pengadilan adalah memberikan keadilan dari tindakan yang tidak sesuai peraturan perundang-undangan.⁴⁴

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Paradigma Penelitian Konstruktivisme

Hukum nasional yang kita kenal dalam praktik maupun teori hukum di Indonesia dewasa ini adalah praktik dan teori (atau tepatnya doktrin) yang dihasilkan oleh suatu perkembangan sejarah panjang, yang apabila diturutkan

⁴⁴ Esti Ningrum, Disertasi : Rekonstruksi Penyelesaian Sengketa Dalam Mewujudkan Pemilihan Kepala Daerah Demokratis Yang Berbasis Nilai Keadilan, Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang 2017, hal 87

balik akan terpulang ke masa sejarah abad-abad pertengahan Eropa Barat. Berbeda dari apa yang sering dipersangkakan oleh banyak ahli hukum di Indonesia yang mengatakan bahwa hukum Barat modern, sebagaimana juga dipraktikkan sebagai hukum nasional Indonesia itu pada dasarnya beraskan Romawi.⁴⁵ Hukum dalam konsepnya sebagai asas-asas keadilan (yang secara kodrati bermukim di dalam relung-relung kesadaran), dan pula yang dikonsepsikan sebagai aturan-aturan undang-undang yang bersifat positif-yuridis berikut konkretisasinya dalam bentuk amar-amar putusan hakim adalah hukum yang hadir dalam kehidupan norma-norma yang berfungsi mengharuskan dan mengontrol. Hukum dalam konsepnya yang normatif demikian itu akan dikaji oleh para peminat ilmu hukum (*jurisprudence*), yang tersebut pertama secara khusus oleh para penganut aliran hukum kodrat (*natural jurisprudence*), sedangkan yang tersebut kedua secara khusus oleh mereka yang menganut aliran hukum positif (*positive jurisprudence*).⁴⁶

Menurut Soerjono Soekanto sebagaimana dikutip oleh Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, penelitian hukum pada dasarnya terdiri atas pertama penelitian hukum normatif, yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum. Kedua, penelitian hukum sosiologis atau empiris, yang mencakup

⁴⁵ Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 2002, hal. 87

⁴⁶ Soetandyo Wignjosebroto, *Penelitian Hukum dan Hakikatnya Sebagai Penelitian Ilmiah*, dalam Sulistyowati Irinato & Shidarta (ed), *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor, Indonesia, 2009, hal. 92

penelitian terhadap identifikasi hukum (tidak tertulis) dan penelitian terhadap efektivitas hukum.⁴⁷

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, penelitian hukum dapat dibedakan antara penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal, yaitu penelitian hukum yang menggunakan sumber data sekunder atau data yang diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan, dan penelitian hukum empiris atau penelitian hukum sosiologis, yaitu penelitian hukum yang memperoleh datanya dari data primer atau data yang langsung diperoleh langsung dari masyarakat.⁴⁸

Soetandyo Wignyosoebroto menggunakan istilah penelitian hukum yang doktrinal dan yang nondoktrinal. Penelitian Hukum doktrinal adalah penelitian hukum yang bekerja untuk menemukan jawaban-jawaban yang benar dengan pembuktian kebenaran yang dicari dari preskripsi-preskripsi hukum yang tertulis di kitab undang-undang atau kitab-kitab agama (tergantung keyakinan yang dianutnya), berikut ajaran atau doktrin yang mendasarinya. Sementara itu penelitian hukum yang nondoktrinal bekerja untuk menemukan jawaban-jawaban yang benar dengan pembuktian kebenaran yang dicari atau dari fakta-fakta sosial yang bermakna hukum sebagaimana tersimak dalam kehidupan sehari-hari, atau pula fakta-fakta

⁴⁷ Mukti Fajar ND dan Yuianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal. 153

⁴⁸ Rony Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 24

tersebut sebagaimana yang telah terinterpretasi dan menjadi bagian dari dunia makna yang hidup di lingkungan suatu masyarakat tertentu.⁴⁹

Sulistyowati Irianto, menggunakan istilah penelitian hukum sosiolegal, yaitu penelitian hukum yang mengembangkan metode baru hasil perkawinan antara metode hukum dengan ilmu sosial dan humaniora. Pokok kajiannya adalah tentang hukum, berada dalam ranah hukum dalam arti yang luas. Hukum memiliki banyak wajah sehingga menyediakan perdebatan yang luas tentang berbagai penafsiran terhadap konsep dan terminologi di dalamnya⁵⁰

1.8.2 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum empiris adalah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat. Dikarenakan dalam penelitian ini meneliti orang dalam hubungan hidup di masyarakat maka metode penelitian hukum empiris dapat dikatakan sebagai penelitian hukum sosiologis. Dapat dikatakan bahwa penelitian hukum yang diambil dari fakta-fakta yang ada di dalam suatu masyarakat, badan hukum atau badan pemerintah.⁵¹

⁴⁹ Soetandyo Wignyosoebroto, Ragam-ragam Penelitian Hukum, dalam Sulistyowati Irianto dan Shidata (ed), Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009 hal. 121.

⁵⁰ Sulistyowati Irianto dan Lim Sing Meij, Praktik Penegakan Hukum: Arena Penelitian Sosiolegal Yang Kaya, dalam Sulistyowati Irianto & Shidarta (ed), hal. 191

⁵¹ *ibid*

1.8.3 Sumber Data

Penelitian ini bersifat penelitian hukum empirik, yang ada data primer, sekunder dan dalam mencari dan mengumpulkan bahan yang diperlukan, difokuskan pada pokok-pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian ini tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasan. Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh melalui data Primer dan data Sekunder.

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Data Primer

Data primer merupakan data atau fakta-fakta yang diperoleh langsung melalui penelitian di lapangan termasuk keterangan dari responden yang berhubungan dengan objek penelitian dan praktik yang dapat dilihat serta berhubungan dengan obyek penelitian.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang secara tidak langsung yang memberikan bahan kajian penelitian dan bahan hukum yang berupa dokumen, arsip, peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur lainnya, data sekunder ini diperoleh dari :

1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari :

a) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

- b) Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- c) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.
- g) Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2014 Tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha.
- h) Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintahan Kepada Masyarakat.
- i) Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan.
- j) Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi.
- k) Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 138 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pelayanan terpadu Satu Pintu.
- l) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 63/KEP/M.PAN/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

- m) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.
 - n) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
 - o) Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari:
- a) Berbagai literatur/buku-buku yang berhubungan dengan materi penelitian.
 - b) Berbagai hasil seminar, lokakarya, simposium, dan penelitian karya ilmiah dan artikel lain yang berkaitan dengan materi penelitian.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari kamus, ensiklopedia dan tabel.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan dengan menggunakan teknik tertentu, yaitu studi kepustakaan, observasi atau pengamatan dan wawancara. Studi kepustakaan atau dokumen dilakukan dengan cara mencari, mempelajari dan menelaah berbagai dokumen dan bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan

permasalahan yang disusun secara sistematis untuk menjadi bahan yang siap dikaji dalam penelitian ini. Observasi atau pengamatan, adalah pengamatan secara sengaja dan sistematis terhadap gejala fenomena sosial dalam kenyataan dilakukan secara cermat dan tepat, kemudian dicatat dan diolah sesuai dengan masalah yang diteliti.

1.8.5 Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis yaitu menguraikan data lapangan yang diolah secara rinci kedalam bentuk kalimat-kalimat (deskriptif). Analisis kualitatif yang dilakukan bertitik tolak dari analisis empiris, yang dalam pendalamannya dilengkapi dengan analisis normatif. Berdasarkan hasil analisis ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu cara berpikir yang didasarkan pada fakta-fakta yang bersifat umum untuk kemudian ditarik suatu kesimpulan bersifat khusus.

1.8.6 Analisis Data

Analisis data dilakukan secara kualitatif, yaitu cara menalar atau menafsirkan yang dilakukan secara deskriptif atas data baik yang dinyatakan secara tertulis ataupun lisan. Analisa data juga dilakukan secara induktif, yaitu dari kasus individual ke kasus yang umum khususnya dalam kasus penegakan hukum suap yang telah terjadi sehubungan dengan praktik penegakan hukum tentang suap dalam pelayanan perizinan. Analisis data sebagai tindak lanjut proses pengolahan data merupakan kerja seorang peneliti yang memerlukan ketelitian, dan pencurahan daya pikir secara

optimal.⁵² Analisis data berisi uraian tentang cara-cara analisis, yaitu bagaimana memanfaatkan data yang terkumpul untuk dipergunakan dalam memecahkan masalah penelitian atau merupakan penjelasan mengenai proses memanfaatkan data yang terkumpul untuk selanjutnya digunakan dalam memecahkan masalah penelitian.⁵³

Metode pengolahan data yang digunakan adalah dengan mengumpulkan data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, yang kemudian diolah menggunakan metode kualitatif. Sebagai penelitian hukum normatif, maka data yang terkait dengan penulisan hukum ini dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan melakukan analisis yang pada dasarnya dikembalikan pada tiga aspek, yaitu mengklasifikasi, membandingkan, dan menghubungkan.⁵⁴ Dengan perkataan lain, seorang peneliti yang mempergunakan metode kualitatif, tidaklah semata-mata bertujuan mengungkapkan kebenaran belaka, akan tetapi untuk memahami kebenaran tersebut.⁵⁵

Analisis data menggunakan *deskriptif kualitatif* pada hakikatnya menekankan pada metode deduktif sebagai pegangan utama,⁵⁶ yaitu proses berpikir yang dimulai dari pernyataan yang umum menuju pernyataan yang khusus (spesifik) dengan menggunakan logika yang dapat diterima.

⁵² Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 77.

⁵³ Maria S. W. Sumardjono, 2001, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian: Sebuah Panduan Dasar*, Gramedia, Jakarta, hal 38.

⁵⁴ J.S. Suriasumantri, 1986, *Ilmu dalam Perspektif Moral, Sosial dan Politik: Sebuah Dialog tentang Keilmuan Dewasa Ini*, Gramedia, Jakarta, 1986, halaman 61.

⁵⁵ Soerjono Soekanto, *Op, Cit*, halaman 250.

⁵⁶ *Ibid*

Selain itu, dalam mengolah dan menganalisis data yang ada, peneliti juga menggunakan penafsiran (interpretasi) yang dikenal dalam ilmu hukum. Penafsiran tersebut diperlukan dalam rangka penggalian makna, sehingga apa yang dibaca bukan hanya diartikan secara tekstual, namun dimaknai secara kontekstual untuk menggali makna baik yang tersurat maupun yang tersirat. Ketepatan pemahaman (*subtilitas intellegendi*) dan ketepatan penjabaran (*subtilitas explicandi*) adalah sangat relevan bagi hukum.⁵⁷

Mengadopsir klasifikasi yang dibuat oleh Amiruddin dan Zainal Asikin, maka penelitian hukum ini pada dasarnya digolongkan dalam penelitian hukum normatif, dengan spesifikasi deskriptif kualitatif, karena dalam penelitian hukum ini, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Dalam penelitian hukum normatif digunakan penelitian kepustakaan, yaitu mendapatkan data sekunder dengan bahan atau materi berupa buku, artikel, hasil penelitian, dan peraturan perundang-undangan, serta pendapat ahli yang berkaitan tentang berkaitan dengan fokus penelitian. Untuk meyakinkan hasil penelitian, penulis digunakan juga data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan yang berbentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh penulis.⁵⁸

⁵⁷ *Ibid*

⁵⁸ *ibid*