

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Bergulirnya reformasi 1998 membawa angin perubahan pada berbagai sector kehidupan berbangsa dan bernegara. Diantara yang mengalami perubahan adalah tatanan sosial, politik, ekonomi, budaya dan hukum. Selain lima bidang tersebut, bidang lain yang juga mengalami perubahan adalah birokrasi pemerintahan. Pada bidang birokrasi, perubahan dimulai dengan terbitnya TAP MPR RI Nomor VI/MPR/2002. Pada intinya, TAP MPR tersebut mengamanatkan, pemberantasan KKN, penegakan dan kepastian hukum, serta reformasi birokrasi dengan penekanan kultural birokrasi yang transparan, akuntabel, bersih dan bertanggung jawab, serta dapat menjadi pelayan masyarakat dan abdi Negara.

TAP MPR tersebut kemudian diteruskan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 yang dikenal dengan istilah “*Grand Design Reformasi Birokrasi Tahun 2010-2025 melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 dalam mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang baik*”. RPJPN 2005-2025 dilaksanakan dalam empat tahapan rencana pembangunan jangka menengah (RPJM). Salah satu tahapannya adalah menata kembali dan membangun Indonesia di segala bidang yang ditujukan untuk menciptakan

Indonesia yang aman dan adil dan demokratis dan dengan tingkat kesejahteraannya meningkat.<sup>1</sup>

Salah satu elan vital yang menjadi penyangga keamanan dan keadilan adalah Mahkamah Agung sebagai pelaksana pemerintahan bidang yudikatif. Mahkamah Agung sebagai puncak kekuasaan kehakiman serta peradilan negara tertinggi mempunyai posisi dan peran strategis di bidang kekuasaan kehakiman. Hal tersebut disebabkan karena Mahkamah Agung tidak hanya membawahi 4 (empat) lingkungan peradilan, tetapi juga melaksanakan manajemen di bidang administratif, personil dan finansial,<sup>2</sup> serta sarana dan prasarana secara mandiri yang disebut dengan kebijakan “satu atap” sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.<sup>3</sup>

Kebijakan "satu atap" tersebut menjadi tantangan bagi kelembagaan Mahkamah Agung untuk menunjukkan kemampuannya dalam mewujudkan organisasi lembaga yang profesional, efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Kebijakan tersebut tidak terlepas dari citra Mahkamah Agung secara umum yang dianggap hanya berfungsi sebagai kantor penegak hukum yang melaksanakan kerja sekedar “*business as usual*”. Mereka sebatas

---

<sup>1</sup> Republik Indonesia, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 Buku I, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 2014, hlm. 2-3

<sup>2</sup> Pasal 21 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman *juncto* Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 *juncto* Pasal 11 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, serta diperbaiki kembali melalui Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

menerima perkara dengan memproses perkara dalam register, kemudian majelis hakim mengadili dan memutus perkara.

Asumsi masyarakat tentang kerja institusi peradilan tersebut bertolak dari kenyataan bahwa lembaga peradilan bekerja tanpa kontrol manajemen mutu yang ketat yang dinilai oleh pihak lembaga penilai organisasi yang profesional untuk itu. Bahkan instansi pengadilan mendapat sorotan dari berbagai kalangan, antara lain mengenai informasi proses peradilan yang tertutup, biaya berperkara yang tinggi, masih sulitnya akses masyarakat miskin dan terpinggirkan, serta proses penyelesaian perkara yang dirasakan masih sangat lama, yang lebih parah lagi telah terjadi jual beli perkara atau mafia hukum dan sebagainya.

Gerakan reformasi birokrasi terus menerus digelorakan seiring tuntutan masyarakat terhadap peningkatan kualitas pelayanan institusi pemerintah dan lembaga negara. Tuntutan masyarakat yang begitu kuat menjadi pemicu bagi setiap institusi dalam melakukan perubahan. Mahkamah Agung sebagai lembaga tertinggi yudikatif, yang selama ini mendapat sorotan tajam mengenai kualitas pelayanan bagi pencari keadilan, menjawab tuntutan itu dengan memulai gerakan perubahan dan reformasi diri. Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya senantiasa berupaya membangun diri dengan melakukan reformasi menuju badan peradilan yang agung (*Court Of Excellence*) sebagai visinya.

Selanjutnya, Mahkamah Agung sebagai lembaga tertinggi badan peradilan pada tahun 2003 telah meluncurkan Paket Cetak Biru Pembaharuan

Peradilan, dapat dikatakan Cetak Biru tersebut sebagai proyek monumental, belum ada yang sejenis dalam sejarah peradilan di Indonesia, pada tahun 2010 diluncurkan cetak biru (*blueprint*) kedua Pembaruan Peradilan Indonesia 2010-2035 telah tertuang kebijakan reformasi diri atau perubahan ke dalam dokumen perencanaan jangka panjang yang dipertajam dengan dikeluarkannya SK Ketua Mahkamah Agung RI Nomor 71/KMA/SK/III/2011 tentang Pembentukan Tim Reformasi Birokrasi Mahkamah Agung Republik Indonesia. Cetak Biru Pembaruan Pengadilan 2010-2035 ini memuat perencanaan strategis untuk 25 (dua puluh lima) tahun mendatang yang dimaksudkan untuk lebih mempertajam arah dan langkah dalam mencapai cita-cita pembaruan badan peradilan secara utuh.

Bertolak dari evaluasi implementasi Cetak Biru pertama 2003, penyusunan Cetak Biru 2010-2035 juga dilakukan berdasarkan *Organizational Diagnostic Assessment (ODA)* yang dilakukan dengan pendekatan kerangka pengadilan yang unggul (*The Framework: of Courts Excellence*). Kerangka ini terdiri dari 7 (tujuh) area "Peradilan yang Agung" yang dibagi ke dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu: *driver* (pengarah/pengendali), *system and enabler* (sistem dan penggerak), dan *result* (hasil). Kerangka ini telah dikembangkan dan digunakan secara internasional.

Mahkamah Agung terus berupaya membangun citra positif peradilan melalui berbagai program namun kenyataannya, berdasarkan hasil *Organizational Diagnostic Assessment (ODA)* pada Tahun 2009 dengan menggunakan instrumen *Court of Excellence* menunjukkan bahwa secara umum lembaga peradilan

Indonesia baru mencapai kurang dari 50% untuk mewujudkan sebuah *Court of Excellence*.<sup>4</sup>

Mahkamah Agung terus berupaya membangun citra positif peradilan melalui berbagai program. Usaha tersebut tetap kurang memuaskan, karena berdasarkan hasil *Organizational Diagnostic Assessment* (ODA) pada Tahun 2009 dengan menggunakan instrumen *Court of Excellence* menunjukkan bahwa secara umum lembaga peradilan Indonesia baru mencapai kurang dari 50% untuk mewujudkan sebuah *Court of Excellence*.<sup>5</sup> Hal tersebut disebabkan oleh beberapa permasalahan dihadapi oleh lembaga tersebut yaitu: *Pertama*, lemahnya pemahaman personil akan Visi, Misi dan Organisasi. Berdasarkan *Organizational Diagnostic Assessment* (ODA), ditemukan data bahwa visi dan misi yang ada sebelumnya ternyata tidak dipahami sepenuhnya oleh seluruh personil peradilan, disebabkan rumusan visi dan misi yang kurang operasional sehingga sulit untuk dipahami oleh pengadilan di tingkat bawah. Oleh karenanya, diperlukan perumusan visi dan misi yang baru beserta proses sosialisasi yang komprehensif dan terstruktur.

*Kedua*, Kapabilitas Mahkamah Agung. Kapabilitas Mahkamah Agung belum sepenuhnya mampu melaksanakan fungsinya pasca penyatuan atap. Berdasarkan data *Organizational Diagnostic Assessment* (ODA) juga ditemukan bahwa masih terdapat posisi/jabatan yang tumpang tindih, fungsi organisasi yang kurang efektif dan distribusi kerja yang kurang merata. Budaya organisasi

---

<sup>4</sup> *Cetak Biru dan Rencana Strategis Pembaruan Peradilan: Laporan Hasil Organizational Diagnostic Assesment (ODA)*, Sarasehan MA RI, Rapat Konsinyasi Tim Perumus dan Pendamping, PT Daya Dimensi Indonesia, 2009.

<sup>5</sup>*Ibid.*

yang cenderung feodal dan masih kentalnya KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) juga menjadi sebab belum profesionalnya organisasi Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawahnya.

*Ketiga, Pelaksanaan Fungsi Teknis.* Permasalahan lain yang dihadapi oleh Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawahnya yaitu kepastian hukum dan kualitas serta konsistensi putusan. Faktor utama penyebab permasalahan tersebut antara lain karena tingginya jumlah perkara yang masuk ke Mahkamah Agung sehingga sulit bagi Mahkamah Agung untuk melakukan pemetaan permasalahan hukum dan mengawasi konsistensi putusan. Lebih kurang 80% perkara yang masuk ke Pengadilan Tingkat Banding hampir pasti dimintakan upaya hukum ke Mahkamah Agung.<sup>6</sup> Berdasarkan Laporan Tahunan Mahkamah Agung mengenai data perkara pada tingkat pertama Tahun 2007 sebanyak 3.514.709 perkara, tahun 2008 sebanyak 3.530.042 perkara, dan tahun 2009 sebanyak 3.546.854 perkara.

*Keempat, Lamanya proses berperkara.* Hal ini berkaitan dengan pengeluaran biaya yang diperlukan di pengadilan menjadi sulit untuk diprediksi; *Kelima, Kurangnya pemahaman pencari keadilan dan pengguna pengadilan mengenai prosedur, dokumen dan persyaratan yang diperlukan;* *Keenam, Minimnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan;* *Ketujuh, Sistem rekrutmen sumber daya manusia masih belum berjalan secara transparan dan akuntabel yang dapat menghasilkan SDM yang sesuai kebutuhan pengadilan;* *Kedelapan, Gedung pengadilan di beberapa daerah yang sudah tidak layak, baik*

---

<sup>6</sup> Data perkara pada pengadilan banding; dan kasasi berdasarkan Laporan Tahunan MA RI tahun 2006, 2007, 2008, dan 2009.

dari sisi keamanan maupun kenyamanan; *Kesembilan*, Kemampuan untuk mengelola prasarana dan sarana pengadilan belum memadai sehingga berpengaruh terhadap prestasi kerja hakim dan aparat peradilan dan kepuasan masyarakat atas kualitas pelayanan pengadilan; *Kesepuluh*, Akuntabilitas pengadaan barang dan jasa, serta manajemen aset negara, yang perlu terus diupayakan perbaikannya; dan *Kesebelas*, Penyimpanan dan pengelolaan informasi tentang aset negara yang belum dibuat secara baik. *Keduabelas*, Lamanya proses berperkara terkait dengan pengeluaran biaya yang diperlukan di pengadilan menjadi sulit untuk diprediksi, *Ketigabelas*, Belum adanya kebijakan sistem pengelolaan Teknologi Informasi (TI) yang komprehensif, dan *Keempatbelas*, Belum transparannya informasi dari lembaga peradilan.

Mahkamah Agung melalui berbagai kebijakannya telah berupaya untuk mengaplikasikan teknologi dalam pengelolaan informasi baik untuk keperluan internal maupun untuk kepentingan para pencari keadilan dan pengguna pengadilan. Namun demikian, dengan adanya perkembangan kebutuhan, hingga kini masih banyak timbul keluhan dari para pencari keadilan. Di sisi lain, internal organisasi Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawahnya juga masih merasakan perlunya satu kebijakan sistem pengelolaan Teknologi Informasi (TI) yang komprehensif dan terintegrasi, guna mempermudah dan mempercepat proses pelaksanaan tugas dan fungsi di setiap unit kerja. Melalui dukungan Teknologi Informasi (TI) diharapkan terjadi peningkatan kualitas pelayanan informasi kepada masyarakat.

Selain permasalahan tersebut di atas, permasalahan yang dihadapi oleh

lembaga peradilan adalah transparansi. Transparansi peradilan masih menjadi pekerjaan rumah yang sangat memerlukan perhatian dan menuntut untuk segera dilakukan perbaikan. Masyarakat masih mengeluhkan sulitnya mengakses informasi dari pengadilan. Hal tersebut disebabkan karena minimnya kesadaran para pengambil kebijakan di lingkungan peradilan mengenai pentingnya jaminan informasi bagi publik. Oleh karena itu, mekanisme penyediaan dan penyimpanan informasi juga perlu terus ditingkatkan sehingga pengadilan selalu siap dalam merespon kebutuhan masyarakat akan informasi.

Kredibilitas dan transparansi badan peradilan merupakan faktor penting untuk mengembalikan kepercayaan pencari keadilan kepada badan peradilan. Upaya menjaga kredibilitas tersebut harus terus dilakukan dengan membangun sistem pembinaan, pengawasan, serta publikasi putusan-putusan yang dapat dipertanggungjawabkan.<sup>7</sup> Selain sebagai bentuk pertanggungjawaban publik, adanya pengelolaan organisasi yang terbuka, juga akan membangun kepercayaan pemegang kepentingan (*stakeholders*) di dalam badan peradilan itu sendiri.

Melalui keterbukaan informasi dan pelaporan internal, personil dalam lembaga peradilan akan mendapatkan kejelasan mengenai jenjang karir, kesempatan pengembangan diri dengan pendidikan dan pelatihan, serta penghargaan (*reward*) ataupun hukuman (*punishment*). Terlaksananya prinsip transparansi, pemberian perlakuan yang setara, serta jaminan proses yang jujur dan adil, hanya dapat dicapai dengan usaha para personil peradilan untuk bekerja secara profesional dan menjaga integritasnya.

---

<sup>7</sup> Bab VI dan Bab X Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Sebagai upaya untuk mendorong lembaga pengadilan meningkatkan kualitas pelayanan publik, Mahkamah Agung mendorong lembaga pengadilan untuk meraih sertifikat ISO sebagai standar sistem penjaminan mutu yang berlaku secara Internasional. Hasilnya, berdasarkan data dari Laporan Tahunan Mahkamah Agung RI, pada tahun 2014 ada 2 (dua) pengadilan yang memperoleh Sertifikat ISO 9001 : 2008, yakni Pengadilan Agama Stabat pada 20 Agustus 2014 dan Pusdiklat Menpim Balitbang Diklat Kumdil pada 17 Desember 2014. Selanjutnya pada tahun 2015 tercatat ada 27 (dua puluh tujuh) satuan kerja di bawah Mahkamah Agung RI yang telah meraih Sertifikat ISO 9001 : 2008.

Banyaknya satuan kerja di lingkungan Mahkamah Agung RI yang meraih ISO 9001 : 2008 menjadi beban tersendiri terhadap keuangan organisasi karena Peraihan Sertifikat ISO memerlukan biaya tinggi, sementara dana tidak disediakan dalam DIPA anggaran satker. Hal tersebut menimbulkan sorotan negatif dari masyarakat. Di samping itu, karena penilaian ISO dilakukan oleh lembaga swasta di luar lembaga Mahkamah Agung, maka terjadi pemahaman yang berbeda mengenai mutu dan kualitas pengadilan antara *stakeholder* di internal lembaga pengadilan dengan tim yang ditunjuk oleh MA dalam hal ini adalah Hakim Tinggi Pengadilan Tinggi selaku Pengawas di tiap-tiap Propinsi selama 6 (enam) bulan sekali, Badan Pengawasan Mahkamah Agung setahun sekali serta dari BPK tentang masalah keuangan.

Tingginya biaya yang harus dikeluarkan oleh pengadilan menjadi pertimbangan Direktur Jendral Badan Peradilan Umum Mahkamah Agung RI Dr. Herri Swantoro, yang kemudian membentuk badan atau tim yang menjalankan

fungsi yang sama dengan mengacu prinsip kerja ISO diperkaya dengan *International Framework Court for Excellence (IFCE)* dan Standar Penerapan Reformasi Birokrasi. Prinsip kerja dari tim tersebut adalah Akreditasi Penjaminan Mutu (APM) yang kemudian diresmikan dan diputuskan oleh Dirjen Badilum melalui SK Nomor: SK/KU/8/2015 tanggal 20 Agustus 2015 tentang penunjukan Tim Akreditasi Manajemen Mutu Pelayanan di Lingkungan Direktorat Jendral Badan Peradilan Umum tahun Anggaran 2015.

Produk Akreditasi Penjaminan Mutu (APM) Direktorat Jendral Mahkamah Agung RI sejak digaungkan telah menghasilkan beberapa Pengadilan yang telah memperoleh Sertifikat Akreditasi Penjaminan Mutu. Berdasarkan data Badan Peradilan Umum MA RI, tercatat dari 347 (tiga ratus empat puluh tujuh) Pengadilan Negeri dan 30 (tiga puluh) Pengadilan Tinggi di seluruh Indonesia, hanya 68 (enam puluh delapan) Pengadilan Negeri dan 7 (tujuh) Pengadilan Tinggi yang belum mendapat Sertifikat Akreditasi Penjaminan Mutu Ditjen Badilum MA RI.

Dalam acara penyerahan sertifikat Akreditasi Penjaminan Mutu Badilum di Makassar, 29 November 2017 tercatat ada 8 (delapan) Pengadilan Tinggi, 12 (dua belas) Pengadilan Negeri kelas IA dan IA khusus, 38 (tiga puluh delapan) Pengadilan Negeri kelas IB, dan 99 (sembilan puluh sembilan) Pengadilan Negeri kelas II yang telah mendapat Sertifikat Akreditasi Penjaminan Mutu Ditjen Badilum MA RI.

Pada tahun berikutnya, dalam acara penyerahan sertifikat APM yang diselenggarakan di Balikpapan pada tanggal 13 Juli 2018 tercatat ada 5 (lima)

Pengadilan Tinggi, 2 (dua) Pengadilan Negeri kelas IA dan IA khusus, 18 (delapan belas) Pengadilan Negeri kelas IB, dan 66 (enam puluh enam) Pengadilan Negeri kelas II yang telah mendapat Sertifikat Akreditasi Penjaminan Mutu Ditjen Badilum MA RI.

Selanjutnya, dalam acara penyerahan APM di Jakarta, 18 September 2019 tercatat ada 26 (dua puluh enam) Pengadilan Negeri termasuk Pengadilan Negeri baru yang mendapat Sertifikat Akreditasi Penjaminan Mutu Ditjen Badilum MA RI.

Target yang ingin dicapai oleh Badan Peradilan Umum MA tahun 2018 seluruh satuan kerja di lingkungan Peradilan Umum diharapkan bisa terakreditasi, kendala yang terjadi seberapa mampu pimpinan pengadilan untuk menggerakkan satkernya melaksanakan Akreditasi, dengan berbagai permasalahan baik tentang minimnya DIPA Anggaran, Sumber Daya Manusia, kemampuan, pengetahuan serta sarana dan prasarananya, sehingga tidak setiap satker bisa memenuhi target yang dicanangkan Dirjen Badilum Mahkamah Agung RI. Berdasarkan hal tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut guna penyusunan disertasi dengan mengambil judul **“Membangun Peradilan Umum yang Modern Berbasis Sistem Akreditasi Penjaminan Mutu (APM) menuju Badan Peradilan Yang Agung (*Court of Excellence*)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Pada penelitian ini penulis membatasi permasalahan mengenai “Membangun Peradilan Umum yang Modern Berbasis Sistem Akreditasi Penjaminan Mutu

(APM) menuju Badan Peradilan Yang Agung (*Court of Excellence*)“ dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa sistem Akreditasi Penjaminan Mutu (APM) diperlukan dalam membangun peradilan umum menuju badan peradilan yang modern dan agung?
2. Apa sajakah faktor-faktor yang mempengaruhi sistem Akreditasi Penjaminan Mutu (APM) menuju peradilan umum yang modern dan agung?
3. Bagaimana model pembangunan peradilan umum yang modern melalui sistem Akreditasi Penjaminan Mutu (APM) yang ideal dalam membangun peradilan umum yang modern dan agung?

### **C. Tujuan Penelitian Disertasi**

Berdasarkan rumusan masalah yang sudah dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penulisan disertasi ini adalah:

1. Untuk menganalisa perlunya Sistem Akreditasi Penjaminan Mutu dalam membangun peradilan umum yang modern menuju badan peradilan yang agung.
2. Untuk menganalisa factor-faktor yang mempengaruhi pembangunan peradilan umum yang modern melalui sistem Akreditasi Penjaminan Mutu.
3. Untuk menemukan model pembangunan peradilan umum yang modern melalui sistem Akreditasi Penjaminan Mutu.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai berikut:

1. Secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:
  - a. Menemukan teori baru, khususnya mengenai Sistem Akreditasi Penjaminan Mutu (APM) Peradilan Umum Menuju Peradilan Modern.
  - b. Memberikan wawasan baru tentang Sistem Akreditasi Penjaminan Mutu Peradilan Umum Menuju Peradilan Modern.
2. Kontribusi praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat yakni memberikan masukan kepada pembuat kebijakan tentang pelaksanaan konsep harmonisasi dalam kebijakan Sistem Akreditasi Penjaminan Mutu (APM) Peradilan Umum Menuju Peradilan Modern.

#### **E. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual berupa kegiatan menemukan teori hukum ataupun konsep hukum yang menjadi dasar penelitian sebagai orientasi dari masalah yang diteliti, konseptualisasi dan klasifikasi yang memberi petunjuk kejelasan konsep, fenomena dan variabel dengan pengelompokan tertentu, serta sebagai generalisasi dari berbagai preposisi berdasarkan asumsi serta peramalan fakta atas dasar teori yang digunakan.

## 1. Peradilan Umum yang Modern dan Tata Kelola Peradilan

Dalam Pasal 24 UUD 1945 kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan Badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Pasal 2 UU Nomor 8 tahun 2004 yang merubah UU Nomor 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum, Peradilan Umum merupakan satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya sedangkan Sudikno Mertokusumo memaknai peradilan adalah sesuatu yang bertalian dengan tugas Hakim dalam memutus perkara baik perdata maupun pidana untuk mempertahankan atau menjamin ditaatinua hukum materiil yang simpulan akhirnya peradilan berfungsi sebagai tempat untuk menegakkan hukum. Dalam Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 14 tahun 1970 dikatakan bahwa peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Fungsi pengadilan menurut Adi Sulistyono dalam bukunya Sistem Peradilan di Indonesia dalam Teori dan Praktek adalah sebagai berikut:<sup>8</sup>

- a. Menegakkan hukum yang telah ditetapkan
- b. Keterbukaan dalam publikasi putusan
- c. Kebutuhan akan pentingnya lembaga peradilan

---

<sup>8</sup> Adi Sulistiyono, 2018, *Sistem Peradilan di Indonesia dalam Teori dan Praktek*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 190.

Dalam peraturan perundang-undangan salah satu fungsi pengadilan khususnya peradilan umum sebagai pelayan masyarakat, yang ditangkap oleh Herry Swantoro selaku Dirjen Badilum tahun 2014-2019 memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat, Pengadilan bukan hanya sebagai tempat untuk menyelesaikan sengketa perkara, sebagai tempat mengadili namun sebagai tempat melayani kepentingan pengguna layanan agar proses peradilan berjalan sebagaimana diamanatkan peraturan perundang-undangan tentang kekuasaan kehakiman dan peradilan umum.

Peradilan umum yang modern adalah adanya sistem manajemen yang berkualitas, terorganisir dan sistemik<sup>9</sup>. Untuk mewujudkan peradilan modern dengan prasyarat:

- a. Pimpinan sebagai *top manager* yang mampu melakukan pengelolaan *core business* peradilan secara baik;
- b. Sistem/ritme kerja yang bisa dipertanggungjawabkan;
- c. Bentuk pelayanan kepada Masyarakat yang memuaskan;
- d. Mampu menjawab pemecahan permasalahan secara akurat dengan tetap berpedoman kepada prinsip kemandirian.

## **2. Sistem Akreditasi Penjaminan Mutu (APM) Peradilan Umum**

Terkait dengan berbagai permasalahan yang dihadapi Mahkamah Agung bersama pengadilan di bawahnya, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum sebagai lembaga yang berada di bawah Mahkamah Agung turut berupaya menjadi penggerak upaya reformasi dalam rangka

---

<sup>9</sup> *Dandapala*, Edisi 6 Bulan Agustus 2015, hlm.12.

pembaruan pengadilan menuju peradilan agung dan modern dengan berbagai kebijakan atau program unggulan, salah satu kebijakan yang telah berhasil dilaksanakan adalah Program Akreditasi Penjamin Mutu (APM).

Program Akreditasi Penjamin Mutu (APM) telah berlangsung sejak 2015 dan pembentukannya dituangkan dalam surat keputusan Direktur Jenderal Badan Peradilan Umum (Ditjen Badilum) Nomor 1639/DJU/SK/OT.01.1/9/2015 Tahun 2015 tentang Pembentukan Tim Akreditasi Penjaminan Mutu Badan Peradilan Umum Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum Tahun Anggaran 2015.

Pengadilan yang modern adalah salah satu parameter terwujudnya cita-cita menuju peradilan yang agung sebagaimana dituangkan dalam *blueprint* Mahkamah Agung RI 2010-2035, maka terwujudnya suatu peradilan yang modern adalah langkah awal menuju terwujudnya badan peradilan yang agung.<sup>10</sup>

Program Akreditasi Penjamin Mutu (APM) adalah program yang inovatif, terstruktur, sistemik dan berkelanjutan, serta merupakan jawaban konkret atas pandangan negatif terhadap kinerja peradilan umum.<sup>11</sup> Program tersebut merupakan salah satu bentuk pengawasan baru yang inovatif, terstruktur, sistemik dan berkelanjutan.

Prof. Dr. H. M. Hatta Ali, S.H. M.H. Ketua Mahkamah Agung RI mengatakan munculnya upaya penjaminan mutu melalui proses sertifikasi

---

<sup>10</sup> Tim Dandapala, *Sertifikat ISO 900 1:2008 Menuju Peradilan Modern*, Dandapala Majalah Internal Badilum MA RI, Edisi 6/TAHUN I/Agustus 2015.

<sup>11</sup> Herri Swantoro, Dandapala Majalah Internal Badilum MA RI, Volume II/Edisi 4/TAHUN 2016 Oktober-Desember 2016.

eksternal, merupakan kegigihan pengadilan dalam upaya melakukan modernisasi manajemen administrasi perkara berbasis teknologi. Pada akhirnya, kepercayaan dan keyakinan publik terhadap lembaga peradilan tidak hanya datang dari kualitas putusan hakim, namun juga dari kualitas pelayanan yang diberikan lembaga peradilan seutuhnya.

Manajemen mutu adalah sistem terstruktur dengan serangkaian alat, teknik, dan filosofi yang didesain untuk menciptakan budaya organisasi yang fokus terhadap pencari keadilan, melibatkan partisipasi aktif seluruh unsur pengadilan, dan perbaikan kualitas yang berkesinambungan yang menunjang tercapainya kepuasan pencari keadilan secara total dan terus menerus.

Pada dasarnya tujuan audit pada sebuah lembaga pemerintah maupun swasta adalah untuk mengukur tercapainya sasaran mutu sebagaimana telah diprogramkan dalam komitmen, sehingga dengan dilakukan audit secara rutin dan berkelanjutan, pencapaian sasaran mutu dalam sebuah program manajemen akan dapat dikontrol. Audit biasanya dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) terhadap kinerja pemerintah dalam melaksanakan program-programnya.<sup>12</sup> Tujuan dari audit itu sendiri, selain melakukan evaluasi terhadap pencapaian sasaran mutu, akan tetapi juga mengevaluasi dimensi pelayanan prima yang mencakup ketepatan waktu, akurasi pelayanan, kesopanan dan keramahan, tanggungjawab, kelengkapan,

---

<sup>12</sup> Ade Yusuf, SH.MH. *Penjaminan Mutu Pengadilan Ada di Tangan Auditor Internal*, Dandapala, Vol. II/Edisi 2/Tahun 2016-April-Mei2016, hlm. 30.

kemudahan mendapatkan pelayanan, variasi pelayanan, fleksibilitas pelayanan, kenyamanan serta fasilitas pendukung untuk tercapainya dalam pelayanan prima.

Saat ini, pengadilan negeri dipacu membenahi performanya agar menjadi yang terbaik. Bukan saja terbaik dalam penampilan bentuk atau perangkat, namun terbaik dalam cara memproses pekerjaannya, lebih antisipatif, inovatif, dan modern. Sebab makna kemandirian dan profesionalisme hakim itu tergambar secara riil pada kecepatan dan ketepatan pengadilan dalam menyelesaikan pekerjaannya dan dalam melayani pencari keadilan dengan standar mutu pelayanan yang berkeadilan, cepat, sederhana, berbiaya ringan dan transparan.

Untuk tujuan mulia tersebut, Mahkamah Agung, terhitung sejak 1 Januari 2014 telah memerintahkan seluruh pengadilan negeri mengaktifkan secara *online* Sistem Informasi Penelusuran Perkara (SIPP) atau juga disebut *Case Track System* (CTS) untuk memantau alur perkara. Tahun 2015, “revolusi” sistem informasi berbasis teknologi itu ditingkatkan pengembangannya, dari CTS versi ke 2 ke versi 3. Upaya modernisasi tersebut ditujukan untuk keterbukaan informasi dan kemudahan bagi masyarakat untuk mengakses data semua perkara, serta upaya Mahkamah Agung dalam memantau kinerja pengadilan di seluruh Indonesia.

Dalam mencapai sasaran mutu dengan dimensi pelayanan yang prima, tentunya akan dipengaruhi oleh kualitas sumber daya yang memiliki kemauan yang teguh, ketrampilan dan kemampuan serta sikap yang tulus

dan ikhlas. Apabila pengadilan memiliki sumber daya yang berkualitas, maka pelayanan bagi pengguna pengadilan akan semakin bermutu. Untuk mengukur pencapaian kualitas pelayanan yang prima tentunya akan mendapat *reward* dari para pengguna pengadilan, baik penilaian positif maupun negatif.

### **3. Mewujudkan Badan Peradilan Yang Agung**

Istilah badan peradilan yang agung muncul dalam pembahasan tentang *Blue Print* MA sebagai jawaban atas pelaksanaan Reformasi Birokrasi di tubuh badan peradilan. Dalam *Road Map* Mahkamah Agung telah dicanangkan tahapan-tahapan arah pembangunan peradilan di Indonesia, hingga Mahkamah Agung menerbitkan pola sebagai karya besar pelaksanaan tugas peradilan menuju peradilan yang modern sebagai *blue print* Mahkamah Agung.

Cetak Biru Pembaruan Pengadilan 2010-2035 (Cetak Biru) ini memuat perencanaan strategis untuk 25 (dua puluh lima tahun) mendatang yang dimaksudkan untuk lebih mempertajam arah dan langkah dalam mencapai cita-cita pembaruan badan peradilan secara utuh. Selain bertolak dari evaluasi implementasi Cetak Biru 2003, penyusunan Cetak Biru ini juga dilakukan berdasarkan ODA yang dilakukan dengan pendekatan kerangka pengadilan yang unggul (*The Framework of Courts Excellence*). Kerangka ini terdiri dari 7 (tujuh) area “Peradilan yang Agung” yang dibagi ke dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu: *driver* (pengarah/pengendali), *system and enabler* (sistem dan penggerak), dan *result* (hasil).

Proses ODA melibatkan seluruh pemangku kepentingan Pengadilan (internal dan eksternal). Berdasarkan hasil ODA ditemukan permasalahan yang mengemuka dari MA dan badan-badan peradilan dibawahnya terkait dengan 2 (dua) fungsi, yaitu fungsi peradilan dan pengawasan. Sehubungan dengan usaha perbaikan internal, fungsi administrasi dan pengaturan menjadi sangat penting untuk membentuk organisasi yang kuat. Dari semua itu, diperlukan adanya pemimpin yang mampu menjadi model keteladanan. Hasil ODA selanjutnya digunakan sebagai salah satu bahan utama pada sarasehan Pimpinan MA untuk merumuskan visi dan misi peradilan 2035. Untuk mendapatkan pengadilan yang mampu memberikan pelayanan keadilan yang sebaik-baiknya, maka di samping mendorong penyempurnaan pelayanan pada ketujuh area perubahan, nilai-nilai pengadilan serta kualitas kinerja pun harus diperkuat, dan disempurnakan.

#### **F. Kerangka Teori**

Permasalahan-permasalahan yang telah diajukan pada bagian perumusan masalah, akan dikaji dengan menggunakan perangkat teori sebagai pisau analisis. Teori sebenarnya merupakan suatu generasi yang dicapai setelah mengadakan pengujian dan hasilnya menyangkut ruang lingkup faktor yang sangat luas. Teori merupakan *an elaborate hypothesis*, suatu hukum akan terbentuk apabila suatu teori itu telah diuji dan diterima oleh ilmuwan, sebagai suatu keadaan-keadaan

tertentu.<sup>13</sup> Teori akan berfungsi untuk memberikan petunjuk atas gejala-gejala yang timbul dalam penelitian.

Secara garis besar, teori yang digunakan dalam penelitian ini dikelompokkan ke dalam tiga kategori yaitu *Pertama, Grand Theori* (teori utama) yaitu teori hukum progresif, dan teori kebijakan publik; *Kedua, Middle Theory* yaitu teori birokrasi. *Ketiga, Applied Theory* yaitu teori manajemen peradilan dan manajemen mutu menurut Islam. Adapun penjelasan masing-masing teori di atas adalah sebagai berikut:

### **1. *Grand Theory* (Teori Utama)**

Teori utama adalah teori yang memiliki cakupan luas sebagai analisis bagi hasil-hasil penelitian. Dalam penelitian ini yang digunakan sebagai *Grand Theory* (teori utama) adalah Teori Hukum Progresif dan Kebijakan Publik.

Pada dasarnya antara Hukum dan Kebijakan Publik, dua hal yang berbeda namun tidak bisa dilepaskan satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan, secara logika sebuah produk hukum tanpa ada proses kebijakan publik di dalamnya maka produk hukum tersebut akan kehilangan makna demikian pula sebaliknya sebuah proses kebijakan publik tanpa adanya legalisasi dari hukum akan lemah dari segi pengoperasiannya.

Pemahaman dasar tentang hukum, awalnya hukum dianggap sebagai hukum positif adalah penetapan yang sah dari pimpinan untuk Negara, hukum positif menjamin kepastian hukum tetapi akan lengkap bila disertai dengan

---

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto, 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 126-127.

rasa keadilan, kehidupan manusia sebagai masyarakat tidak terlepas dari hukum sebagai rambu-rambu yang mengatur masyarakat dalam menjalankan roda kehidupan agar berjalan tertib sebagaimana idiom “Tiada Masyarakat Tanpa Hukum”.

#### **a. Teori tentang Hukum Progresif**

Teori Hukum Progresif dicetuskan oleh Satjipto Rahardjo, dimaknai sebagai suatu tindakan yang radikal, dengan mengubah sistem hukum (termasuk mengubah peraturan-peraturan hukum) agar hukum lebih berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia.

Pemikiran hukum perlu kembali pada filosofis dasarnya yaitu hukum untuk manusia, bukan sebaliknya sehingga manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Hal ini mengingat disamping kepastian dan keadilan hukum juga berfungsi untuk kesejahteraan hidup manusia atau memberikan kemanfaatan kepada masyarakat. Sehingga boleh dikatakan bahwa berhukum adalah sebagai medan dan perjuangan manusia dalam konteks mencari kebahagiaan hidup.<sup>14</sup>

Satjipto Rahardjo mengatakan “...., baik faktor; peranan manusia, maupun masyarakat, ditampilkan kedepan, sehingga hukum lebih tampil sebagai medan pergulatan dan perjuangan manusia. Hukum dan bekerjanya hukum seyogianya dilihat dalam konteks hukum itu sendiri.

---

<sup>14</sup> Carolina S, “Pengertian Hukum Progresif ,Istilah Hukum Progresif”, [www.academia.edu](http://www.academia.edu), diakses pada tanggal 5 Juni 2020.

Hukum tidak ada untuk diri dan keperluannya sendiri, melainkan untuk manusia, khususnya kebahagiaan manusia.<sup>15</sup>

Menurut Satjipto Rahardjo penegakan hukum progresif adalah menjalankan hukum tidak hanya sekedar kata-kata hitam-putih dari peraturan (*according to the letter*), melainkan menurut semangat dan makna lebih dalam (*to very meaning*) dari undang-undang atau hukum. Penegakan hukum tidak hanya kecerdasan intelektual, melainkan dengan kecerdasan spiritual. Dengan kata lain, penegakan hukum yang dilakukan dengan penuh determinasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap penderitaan bangsa dan disertai keberanian untuk mencari jalan lain daripada yang biasa dilakukan.<sup>16</sup>

Bagi hukum progresif proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tetapi pada kreativitas pelaku hukum mengaktualisasikan hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan perubahan dengan melakukan pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan peraturan (*changing the law*). Peraturan buruk tidak harus menjadi penghalang bagi para pelaku hukum progresif untuk menghadirkan keadilan untuk rakyat dan pencari keadilan, karena mereka dapat melakukan interpretasi secara baru setiap kali terhadap suatu peraturan, pada titik inilah menurut Satjipto Rahardjo hukum harus dibiarkan mengalir begitu saja menggeser

---

<sup>15</sup> Satjipto Rahardjo, 2007, *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. ix.

<sup>16</sup> Satjipto Rahardjo, 2009, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. xiii.

paradigma hukum positivisme untuk menemukan tujuannya sendiri. Agar hukum dirasakan manfaatnya, maka dibutuhkan jasa pelaku hukum yang kreatif menterjemahkan hukum itu dalam kepentingan-kepentingan sosial yang memang harus dilayaninya.

Berdasarkan uraian tersebut diatas dipahami bahwa secara substatantif gagasan pemikiran hukum progresif tidak semata-mata memahami sistem hukum pada sifat yang dogmatik melainkan juga aspek perilaku sosial pada sifat yang empirik dimana hukum dipandang sebagai suatu:

#### 1) Institusi Yang Dinamis

Pemikiran hukum progresif menolak segala anggapan bahwa institusi hukum sebagai institusi yang final dan mutlak, sebaliknya hukum progresif percaya bahwa institusi hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*). Hukum progresif tidak memahami hukum sebagai institusi yang mutlak secara final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran yang demikian itu, hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum adalah institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan disini bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Inilah

hakikat “hukum yang selalu dalam proses menjadi (*law as a process, law in the making*).<sup>17</sup>

Dalam konteks yang demikian itu, hukum akan tampak selalu bergerak, berubah, mengikuti dinamika kehidupan manusia. Akibatnya hal ini akan mempengaruhi pada cara berhukum kita, yang tidak akan sekedar terjebak dalam ritme “kepastian hukum”, status quo dan hukum sebagai skema yang final, melainkan suatu kehidupan hukum yang selalu mengalir dan dinamis baik itu melalui perubahan undang-undang maupun pada kultur hukumnya. Pada saat kita menerima hukum sebagai sebuah skema yang final, maka hukum tidak lagi tampil sebagai solusi bagi persoalan kemanusiaan, melainkan manusialah yang dipaksa untuk memenuhi kepentingan kepastian hukum.

## 2) Ajaran Kemanusiaan dan Keadilan

Dasar filosofi dari pemikiran hukum progresif adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.<sup>18</sup> Hukum adalah untuk manusia, dalam artian hukum hanyalah sebagai “alat” untuk mencapai kehidupan yang adil, sejahtera dan bahagia, bagi manusia. Oleh karena itu menurut pemikiran hukum progresif,

---

<sup>17</sup> Faisal, 2010, *Menerobos Positivisme Hukum*, Rangkang Education, Yogyakarta, hlm. 72.

<sup>18</sup> Mahmud Kusuma, 2009, *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, Antony Lib bekerjasama LSHP, Yogyakarta, hlm. 31.

hukum bukanlah tujuan dari manusia, melainkan hukum hanyalah alat. Sehingga keadilan substantif yang harus lebih didahulukan ketimbang keadilan prosedural, hal ini semata-mata agar dapat menampilkan hukum menjadi solusi bagi problem-problem kemanusiaan.

### 3) Aspek Peraturan dan Perilaku

Orientasi pemikiran hukum progresif bertumpu pada aspek peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Peraturan akan membangun sistem hukum positif yang logis dan rasional. Sedangkan aspek perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah terbangun itu. Karena asumsi yang dibangun disini, bahwa hukum bisa dilihat dari perilaku sosial penegak hukum dan masyarakatnya. Dengan menempatkan aspek perilaku berada diatas aspek peraturan, faktor manusia dan kemanusiaan mempunyai unsur *compassion* (perasaan baru), *sincerely* (ketulusan), *commitment* (tanggung jawab), *dare* (keberanian), dan *determination* (kebulatan tekad).

Mengutamakan faktor perilaku (manusia) dan kemanusiaan di atas faktor peraturan, berarti melakukan pergeseran pola pikir, sikap dan perilaku dari aras legalistik-positivistik ke aras kemanusiaan secara utuh (holistik), yaitu manusia sebagai pribadi (individu) dan makhluk sosial. Dalam konteks demikian, maka setiap manusia mempunyai tanggung jawab individu dan tanggung

jawab sosial untuk memberikan keadilan kepada siapapun. Mengutamakan perilaku (manusia) daripada peraturan perundang-undangan sebagai titik tolak paradigma penegakan hukum, akan memberikan pemahaman hukum sebagai proses kemanusiaan.<sup>19</sup>

#### 4) Ajaran Pembebasan

Pemikiran hukum progresif menempatkan diri sebagai kekuatan “pembebasan” yaitu membebaskan diri dari tipe, cara berpikir, asas dan teori hukum yang legalistik-positivistik. Dengan ciri ini “pembebasan” itu, hukum progresif lebih mengutamakan “tujuan” daripada “prosedur”. Dalam konteks ini, untuk melakukan penegakan hukum, maka diperlukan langkah-langkah kreatif, inovatif dan bila perlu melakukan “mobilisasi hukum” maupun “*rule breaking*”.

Paradigma “pembebasan” yang dimaksud disini bukan berarti menjurus kepada tindakan anarkisme, sebab apapun yang dilakukan harus tetap didasarkan pada logika kepatutan sosial dan logika keadilan serta tidak semata-mata berdasarkan logika peraturan semata. Di sinilah pemikiran hukum progresif itu menjunjung tinggi moralitas. Karena hati nurani ditempatkan sebagai penggerak, pendorong sekaligus pengendali “paradigma pembebasan” itu.

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 74.

Dengan demikian paradigma pemikiran hukum progresif bahwa “hukum untuk manusia, dan bukan sebaliknya” akan membuat konsep pemikiran hukum progresif merasa bebas untuk mencari dan menemukan format, pikiran, asas serta aksi yang tepat untuk mewujudkannya.

Hukum progresif yang digagas oleh Satjipto Rahardjo merupakan pergulatan pemikirannya yang panjang dan galau terhadap penerapan sistem hukum di Indonesia yang selalu statis, koruptif, dan tidak mempunyai keberpihakan struktural terhadap hukum yang hidup di masyarakat. Hukum di Indonesia telah kehilangan basis sosialnya, basis multikulturalnya dan ditegakkan secara sentralistik dalam bangunan sistem hukum. Hukum kemudian dipaksakan, didesakkan dan diterapkan dengan kekerasan struktural oleh aparat penegak hukum.<sup>20</sup>

Gustav Ranbruch mengulas teori Hukum memiliki 3 fungsi yaitu berfungsi memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan dengan perkembangan teori Hukum baru masyarakat bergerak dan berkembang. Tamahana mengibaratkan Hukum sebagai Cermin yang dimaknai hukum sebagai cerminan masyarakat (*The Law Society Framework*) fungsi hukum sebagai *social order*, komponen

---

<sup>20</sup> Satjipto Rahardjo, 2010, *Sosiologi Hukum : Esai-Esai Terpilih*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 96-97.

lainnya fungsi hukum terkait dengan 3 unsur yaitu: *custom*, *moralty*, dan *positive law*.<sup>21</sup>

#### **b. Teori Kebijakan Publik**

Teori Kebijakan Publik diperkenalkan oleh oleh Harold D. Laswell, diartikan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek yang terarah, sedangkan David Easton menyatakan bahwa kebijakan publik adalah proses pengalokasian nilai-nilai yang dipaksakan kepada seluruh warga masyarakat oleh Negara.

Menurut Raksasatya ada 3 (tiga) elemen penting dalam Kebijakan publik:

- 1) Identifikasi dan Tujuan yang ingin dicapai;
- 2) Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan; dan
- 3) Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik maupun strategi tersebut diatas.

Kebijakan publik merupakan sikap pemerintah berupa tindakan berupa serangkaian program-program tindakan yang akan direalisasikan dalam bentuk nyata, Kebijakan Publik memiliki implikasi:

- 1) Bahwa kebijakan publik bentuk awalnya adalah merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah;

---

<sup>21</sup> Suteki, dalam *Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro*, Semarang, 4 Agustus 2010, hlm. 41-42.

- 2) Bahwa kebijakan publik tersebut tidak cukup hanya dinyatakan dalam bentuk teks-teks formal, namun juga harus dilaksanakan atau diimplementasikan secara nyata;
- 3) Bahwa kebijakan publik tersebut pada hakekatnya harus memiliki tujuan-tujuan dan dampak-dampak, baik jangka panjang maupun jangka pendek yang telah dipikirkan secara matang terlebih dahulu;
- 4) Dan pada akhirnya segala proses yang ada diatas diperuntukkan bagi pemenuhan kepentingan masyarakat.<sup>22</sup>

Istilah Kebijakan Publik, oleh Solichin Abdul Wahab dicirikan sebagai berikut:

- 1) Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang sengaja dilakukan dan mengarah pada tujuan.
- 2) Kebijakan pada hakekatnya terdiri dari tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.
- 3) Kebijakan itu ialah apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
- 4) Kebijakan publik mungkin berbentuk positif mungkin berbentuk negatif.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Muchsin dan Fadillah Putra, 2002, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Averroes Press, Surabaya, hlm. 27- 28.

## 2. *Middle Theory*: Teori Birokrasi

*Middle Theory* adalah teori yang memiliki cakupan lebih sempit dari *Grand Theory* (Teori Utama). Adapun yang digunakan sebagai *Middle Theory* (Teori Tengah) dalam penelitian ini adalah Teori Birokrasi. Istilah birokrasi menurut Ndraha berasal dari dua ekor kata, yaitu “*bureau*” (*burra* = kain kasar penutup meja) dan “*cracy*”. *Cracy* berasal dari bahasa Yunani “*kratein*” yang berarti mengukur<sup>24</sup>. Menurut Blau bahwa birokrasi adalah tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis.<sup>25</sup>

Max Weber merupakan tokoh teori birokrasi yang berpendapat bahwa:

- a. Birokrasi merupakan struktur sosial yang terorganisir secara rasional dan formal.
- b. Birokrasi meliputi suatu pola kegiatan yang memiliki batas-batas yang jelas.
- c. Kegiatan-kegiatan tersebut secara ideal berhubungan dengan tujuan organisasi.
- d. Jabatan-jabatan dalam organisasi diintegrasikan ke dalam keseluruhan struktur birokratis.
- e. Status-status dalam birokrasi tersusun ke dalam susunan yang bersifat hierarkis.

---

<sup>23</sup> Solichin Abdul Wahab, 2016, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik*, Bumi Aksara, Jakarta.

<sup>24</sup> Dyah Mutiarin dan Arif Zaenudin, 2014, *Menejemen Birokrasi dan Kebijakan, Penulusuran Konsep dan Teori*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 107.

<sup>25</sup> Harbani Pasolong, 2010, *Kepemimpinan Birokrasi*, Alfa beta, Bandung, hlm. 7.

- f. Berbagai kewajiban serta hak di dalam birokrasi dibatasi oleh aturan-aturan yang terbatas serta terperinci.
- g. Otoritas pada jabatan dan bukan pada orang.
- h. Struktur birokratis ini ternyata memberikan pengaruh pada individu, sehingga terjadi kedisiplinan, kebijaksanaan, dan sebagainya. Struktur memiliki sifat untuk menekan dan mengarahkan perilaku manusia.<sup>26</sup>

Hegelian Bureaucracy memberikan tempat positif bahwa birokrasi sebagai institusi yang menjembatani *civil society* dengan *the state*. Pendapat ini ditentang oleh Karl Marx, birokrasi sebagai *state administration*, memainkan peranan sebagai penindas dari kelas kapitalis. Karena itu perannya bukan sebagai katalis, namun sebagai parasitik dan misinya mempertahankan status *quo* hubungan sosial yang eksploitatif.<sup>27</sup>

Albrow (1970) berpendapat bahwa birokrasi merupakan suatu mekanisme untuk memaksimalkan efisiensi masyarakat sekaligus merupakan suatu organisasi masyarakat yang spesifik dengan cara-cara yang rasional.<sup>28</sup>

David Osborne dan Ted Gaebler melakukan koreksi terhadap teori birokrasi Weber dengan menyarankan bahwa birokrasi harus berubah menjadi birokrasi yang lebih memperhatikan partisipasi masyarakat, adanya kerja tim serta kontrol rekan sekerja (*peer group*) dan atasan bukan lagi merupakan dominasi atau kontrol. Kedua tokoh tersebut juga mengemukakan perlunya

---

<sup>26</sup> I. B. Wirawan, 2012, *Teori-teori Sosial Dalam Tiga Paradigma, Fakta Sosial, Definisi Sosial Dan Perilaku Sosial*, Kencana Prenada Media, Jakarta, hlm. 30-31.

<sup>27</sup> M. Said Mas'ud, 2010, *Birokrasi di Negara Birokratis, Makna, Masalah Dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*, UMM Press, Malang, hlm. 30.

<sup>28</sup> *Op.Cit*, hlm. 137.

efisiensi sektor publik dan profesionalisme aparatur. Di masa yang akan datang, aparatur negara akan dihadapkan pada suatu kondisi obyektif yang menuntut daya saing (*competitiveness*) serta kecepatan, ketepatan dan keakuratan (*effectiveness*) penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dan tugas pembangunan.<sup>29</sup>

Pembaharuan dalam buku *Reinventing Government* adalah persaingan dan program pilihan pelanggan (suatu program yang memungkinkan pelanggan bisa penyedia produk atau jasa yang diinginkannya) yang mendorong perbaikan, bukan sekedar kepemilikan swasta dengan tujuan efisiensi dan efektifitas organisasi. Jadi pembaharuan adalah pengganti sistem yang birokratis menjadi sistem yang bersifat wirausaha. Pemerintahan wirausaha (*entrepreneur*) menurut J.B. Say artinya menggunakan sumber daya dengan cara baru untuk memaksimalkan produktivitas dan efektifitas.<sup>30</sup>

Paradigma baru menurut Osborne dan Gaebler menuju pemerintahan *entrepreneur* adalah pemerintahan:<sup>31</sup>

- a. Katalis, artinya memisahkan fungsi pemerintah sebagai pengarah (membuat kebijakan, peraturan, undang-undang) dengan fungsi sebagai pelaksana fungsi penyampaian jasa dan penegakan) dan menggunakan berbagai metode (kontrak, voucher, hadiah, insentif pajak, dan sebagainya) untuk membantu organisasi publik mencapai

---

<sup>29</sup> *Op. Cit.*, hlm. 14.

<sup>30</sup> David Osborne Dan Ted Gaebler, 1993, *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is trnasforming the public sector*, A. Plume Book, New York, hlm. Xix. Terjemahan, 2015, *Mewirausahakan Birokrasi*, Pustaka Binarman Pressindo, Jakarta.

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 322-324.

tujuan, memilih metode yang paling sesuai untuk mencapai efisiensi, efektifitas, persamaan, pertanggungjawaban dan fleksibilitas.

- b. Milik Masyarakat, artinya mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya ke tangan masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh instansi. Dengan adanya kontrol dari masyarakat, pegawai negeri (dan juga pejabat terpilih, politisi) akan memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah. Sehingga akan tercipta pelayanan profesional versus pemeliharaan masyarakat.
- c. Kompetitif, pemerintahan kompetitif mensyaratkan persaingan di antara penyampai jasa atau pelayanan untuk bersaing berdasarkan kinerja dan harga. Mereka memahami bahwa kompetisi adalah kekuatan fundamental untuk memaksa badan pemerintah untuk melakukan perbaikan.
- d. Digerakkan oleh misi, dengan melakukan deregulasi internal, menghapus banyak peraturan internal dan secara radikal menyederhanakan sistem administratif seperti anggaran, kepegawaian, dan pengadaan. Mereka mensyaratkan setiap badan pemerintah untuk mendapatkan misi yang jelas, kemudian memberi kebebasan kepada menejer untuk menemukan cara terbaik mewujudkan misi tersebut dalam batas-batas legal.
- e. Berorientasi pada hasil, pemerintahan yang *result-oriented* mengubah fokus dari *input* (kepatuhan pada peraturan dan membelanjakan

anggaran sesuai ketepatan) menjadi akuntabilitas pada keluaran atau hasil. Mereka mengukur kinerja badan publik, menetapkan target dan menggunakan anggaran untuk mengungkapkan tingkat kinerja yang diharapkan dalam bentuk besarnya anggaran.

- f. Berorientasi pelanggan, memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan kebutuhan birokrasi, memperlakukan masyarakat yang dilayani yakni siswa, orangtua siswa, pembayar pajak, orang mengurus KTP, pelanggan telepon dan sebagainya. Dengan masukan dan insentif ini mereka mendesain organisasinya untuk menyampaikan nilai maksimum kepada pelanggan.
- g. Wirausaha, yaitu menfokuskan energinya bukan sekedar untuk menghabiskan anggaran tetapi juga menghasilkan uang. Mereka meminta masyarakat yang dilayani untuk membayar, menuntut *return on investment*. Mereka memanfaatkan insentif seperti dana usaha, dana inovasi untuk mendorong para pimpinan badan pemerintah berpikir mendapatkan dana operasional.
- h. Antisipatif, artinya pemerintahan yang berpikir ke depan. Mereka mencoba mencegah timbulnya masalah daripada memberikan pelayanan untuk menghilangkan masalah. Mereka menggunakan perencanaan strategis, pemberian misi masa depan, dan berbagai metode lain untuk melihat masa depan.
- i. Desentralisasi, bermakna mendorong wewenang dari pusat pemerintahan melalui organisasi atau sistem. Mendorong mereka yang

langsung melakukan pelayanan, atau pelaksana, untuk lebih berani membuat keputusan sendiri.

- j. Berorientasi pasar, yaitu memanfaatkan struktur pasar swasta untuk memecahkan masalah daripada menggunakan mekanisme administratif, seperti menyampaikan pelayanan, atau perintah dan kontrol dengan memanfaatkan peraturan. Mereka menciptakan insentif keuangan, insentif pajak, pajak hijau, *affluent fees*. Dengan cara ini organisasi swasta atau anggota masyarakat berperilaku yang mengarah pada pemecahan masalah sosial.

### 3. *Applied Theory* (Teori Aplikasi)

Teori aplikasi adalah teori yang memiliki cakupan khusus dan pembahasannya pada tataran praktis. Dalam penelitian ini, *applied theory* (teori aplikasi) yang digunakan adalah teori Sistem Hukum dan teori Keadilan Dalam Islam.

#### a. Teori Sistem Hukum

Teori Sistem Hukum diperkenalkan oleh Lawrence M Friedman , menurutnya keberhasilan penegakan Hukum di suatu Negara ditentukan oleh Sistem Hukumnya. Didalam Sistem Hukum terkandung tiga unsur, yaitu : Substansi Hukum (*Substance of Law*), Struktur Hukum (*Structure of Law*) dan Budaya Hukum (*Legal Culture*) , secara rinci dapat dijelaskan sebagai berikut :<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Sistem Hukum menurut Lawrence m Friedman, Dalam Koirunnah96.Blogspot.com , diakses pada 13 September 2020 , pukul 19.00 WIB

- a. Substansi hukum, dalam teori Lawrence M Friedman sebagai norma/aturan dan perilaku nyata manusia yang berada pada sistem itu Substansi Hukum menentukan dapat tidaknya hukum dilaksanakan. Substansi Hukum juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keluarnya Keputusan. Substansi Hukum juga mencakup hukum yang hidup (*Living Law*) bukan sekedar Law in the Book.
- b. Struktur Hukum /Pranata Hukum, menurut Lawrence M Friedman Struktur hukum adalah kerangka yang permanen dari Sistem Hukum yang menjaga proses tetap berada dalam batas-batasnya. Struktur hukum terdiri atas : jumlah serta ukuran pengadilan, yurisdiksinya termasuk penataan badan yudikatif . Struktur Hukum ikut menentukan bisa/tidaknya hukum terlaksana dengan baik.
- c. Budaya Hukum dimaknai sebagai suasana pikiran sosial dan kekuatan yang menentukan bagaimana hukum akan digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Friedman berpendapat Budaya Hukum sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang berkaitan dengan hukum dan sistem hukum. Sikap dan nilai tersebut bisa berupa sikap positif maupun negatif pada tingkah laku dan perbuatan yang berhubungan dengan Hukum.  
Budaya Hukum adalah keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya dalam kerangka budaya milik masyarakat. Budaya Hukum merupakan keseluruhan faktor dari masyarakat dan sistem nilai yang ada di masyarakat yang

akan menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat itu.

#### **b. Teori Keadilan Dalam Islam**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, keadilan di definisikan sebagai sama berat, tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, berpegang pada kebenaran.<sup>33</sup> Kata adil (*al-'adl*) berasal dari bahasa arab, dan jumpai dalam bahasa al-Qur'an sebanyak 28 tempat yang secara etimologi bermakna pertengahan.<sup>34</sup> Pengertian adil dalam budaya Indonesia, berasal dari ajaran Islam, Kata ini adalah serapan dari kata arab *'adl*.<sup>35</sup>

Secara etimologis, dalam kamus *Al-Munawir*, *al'adl* berarti perkara yang tengah-tengah.<sup>36</sup> Dengan demikian, adil berarti tidak berat sebelah, tidak memihak atau menyamakan yang satu dengan yang lain (*al-musawah*). Istilah lain dari *al-'adl* adalah *al-qist*, *al-misl* (sama bagian atau semisal). Secara terminologis adil berarti mempersamakan sesuatu dengan yang lain, baik dari segi nilai maupun dari segi ukuran, sehingga itu menjadi tidak berat sebelah dan tidak berbeda atau sama lain. Adil juga berarti berpihak atau berpegang pada kebenaran.<sup>37</sup> Menurut Ahmad Azhar

---

<sup>33</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta, Balai Pustaka, 2002. Hlm 8

<sup>34</sup>Muhammad Fu'ad Abd al-baqiy, *Al-Mu'jam al-Mufahras li Alfaz Al-Qur'an al-Karim*, Dar al-Fikr, Beriut, 1981. Hlm 448-449

<sup>35</sup>M.Dawam Raharjo, *Ensiklopedi Al-Qur'an; Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-Konsep Kunci*, Paramadina, Jakarta, 2002. Hlm 369

<sup>36</sup>Ahmad Warson Al-Munawwir, *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap*, Pustaka Progresif, Yogyakarta, 1997. Hlm 906

<sup>37</sup>Abdual Aziz Dahlan, *et.all*, (editor), *Ensiklopedi Hukum Islam*, jilid 2, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1997. hlm.25

Basyir, keadilan adalah meletakkan sesuatu pada tempat yang sebenarnya atau menempatkan sesuatu yang menjadi haknya.<sup>38</sup>

Al-Qur'an memerintahkan perbuatan adil dan kebajikan seperti bunyi firman-Nya


 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 kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran"<sup>39</sup>(QSAI-Nahl[16]:90)

Ihsan (kebajikan) dinilai sebagai suatu yang melebihi keadilan. Namun dalam kehidupan masyarakat, keadilan lebih utama dari pada kedermawanan atau ihsan. Ihsan adalah memperlakukan pihak lain lebih baik dari perlakuannya, atau memperlakukan yang bersalah dengan perlakuan yang baik. Ihsan dan kedermawanan merupakan hal-hal yang baik pada tingkat antar individu, tetapi dapat berbahaya jika dilakukan pada tingkat masyarakat.<sup>40</sup>

<sup>38</sup>Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam*, UII Pres, Yogyakarta, 2000, hlm.30.

<sup>39</sup> Yayasan Penyelenggara Penterjemah/Pentafsir al-Qur'an, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Departemen Agama 1986. hlm.415

<sup>40</sup> [http://library.walisongo.ac.id/digilib/files/disk1/28/jtptiain-gdl-s1-2006-erlinhamid-1369-bab2\\_410-8.pdf](http://library.walisongo.ac.id/digilib/files/disk1/28/jtptiain-gdl-s1-2006-erlinhamid-1369-bab2_410-8.pdf), diakses pada tanggal 28 januari 2020 Pukul 03.00 WIB

Imam Ali r.a bersabda, “Adil adalah menempatkan sesuatu pada tempatnya, sedangkan ihsan (kedermawanan) menempatkan sesuatu bukan pada tempatnya.” Jika hal ini menjadi sendiri kehidupan masyarakat, maka masyarakat tidak akan menjadi seimbang. Itulah sebabnya, mengapa Nabi Muhammad SAW menolak memberikan maaf kepada seorang pencuri setelah diajukan ke pengadilan walau pemilik harta telah memafkannya.<sup>41</sup>

Keadilan seperti terlihat di atas, bukan mempersamakan semua anggota masyarakat, melainkan mempersamakan mereka dalam kesempatan mengukir prestasi. Sehubungan dengan itu, Murtadha Muthahhari menggunakan kata adil dalam empat hal, *pertama*, yang dimaksud dengan adil adalah keadaan yang seimbang; *kedua*, persamaan dan penafsiran (peniadaan) terhadap perbedaan apapun; *ketiga*, memelihara hak individu dan memberikan hak kepada setiap orang yang berhak menerimanya.<sup>42</sup>

Keadilan dalam pelaksanaannya tergantung dari struktur-struktur kekuasaan dalam masyarakat, struktur-struktur mana terdapat dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, dan ideologi. Maka membangun keadilan berarti menciptakan struktur-struktur yang memungkinkan pelaksanaan keadilan<sup>43</sup>. Menurut Juhaya S. Praja, dalam Islam perintah berlaku adil ditujukan kepada setiap orang tanpa pandang

---

<sup>41</sup> M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an*, Mizan, Bandung, 2003. Hlm 124

<sup>42</sup> Murtadha Muthahhari, *Keadilan Ilahi: Asas Pandangan Dunia Islam*, Terj. Agus Efendi, Mizan anggota IKAPI, Bandung, 1981. hlm.53–56. Lihat C.S.T.Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hlm.42

<sup>43</sup> Franz Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, PT Gramedia, Jakarta, 1998, hlm 45

bulu. Perkataanyang benar harus disampaikan apa adanya walaupun perkataan itu akan merugikan kerabat sendiri. Keharusan berlaku adil pun harus ditegakan dalam keluarga dan masyarakat muslim itu sendiri, bahkan kepada orang kafir pun umat islam diperintahkan berlaku adil. Untuk keadilan sosial harus ditegakan tanpa membedakan karena kaya miskin, pejabat atau rakyat jelata, wanita atau pria, mereka harus diperlakukan sama dan mendapat kesempatan yang sama.<sup>44</sup> Senada dengan itu, Sayyid Qutb menegaskan bahwa Islam tidak mengakui adanya perbedaan-perbedaan yang digantungkan kepada tingkatan dan kedudukan.<sup>45</sup>

Salah satu sumbangan terbesar Islam kepada umat manusia adalah prinsip keadilan sosial dan pelaksanaannya dalam setiap aspek kehidupan manusia. Islam memberikan suatu aturan yang dapat dilaksanakan oleh semua orang yang beriman. Setiap anggota masyarakat didorong untuk memperbaiki kehidupan material masyarakat tanpa membedakan bentuk, keturunan dan jenis orangnya. Setiap orang dipandang sama untuk diberi kesempatan dalam mengembangkan seluruh potensi hidupnya.<sup>46</sup>

Islam bertujuan membentuk masyarakat dengan tatanan sosial yang solid. Dalam tatanan itu, setiap individu diikat oleh persaudaraan dan

---

<sup>44</sup>Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, Pusat Penerbitan Universitas LPPM UNISBA, Bandung, 1995. hlm.73.

<sup>45</sup>Sayyid Qutb, "Keadilan Sosial dalam Islam", dalam John J. Donohue dan John L .Esposito, *Islam dan Pembaharuan*, Terj. Machnun Husein, CV Rajawali, Jakarta, 1984, hlm224.

<sup>46</sup>Alfazur Rahman, *Doktrin Ekonomi Islam*, Jilid 1, Terj. Soeroyo Nastangin, PT Dana Bhakti wakaf, Yogyakarta, 1995. Hlm 74

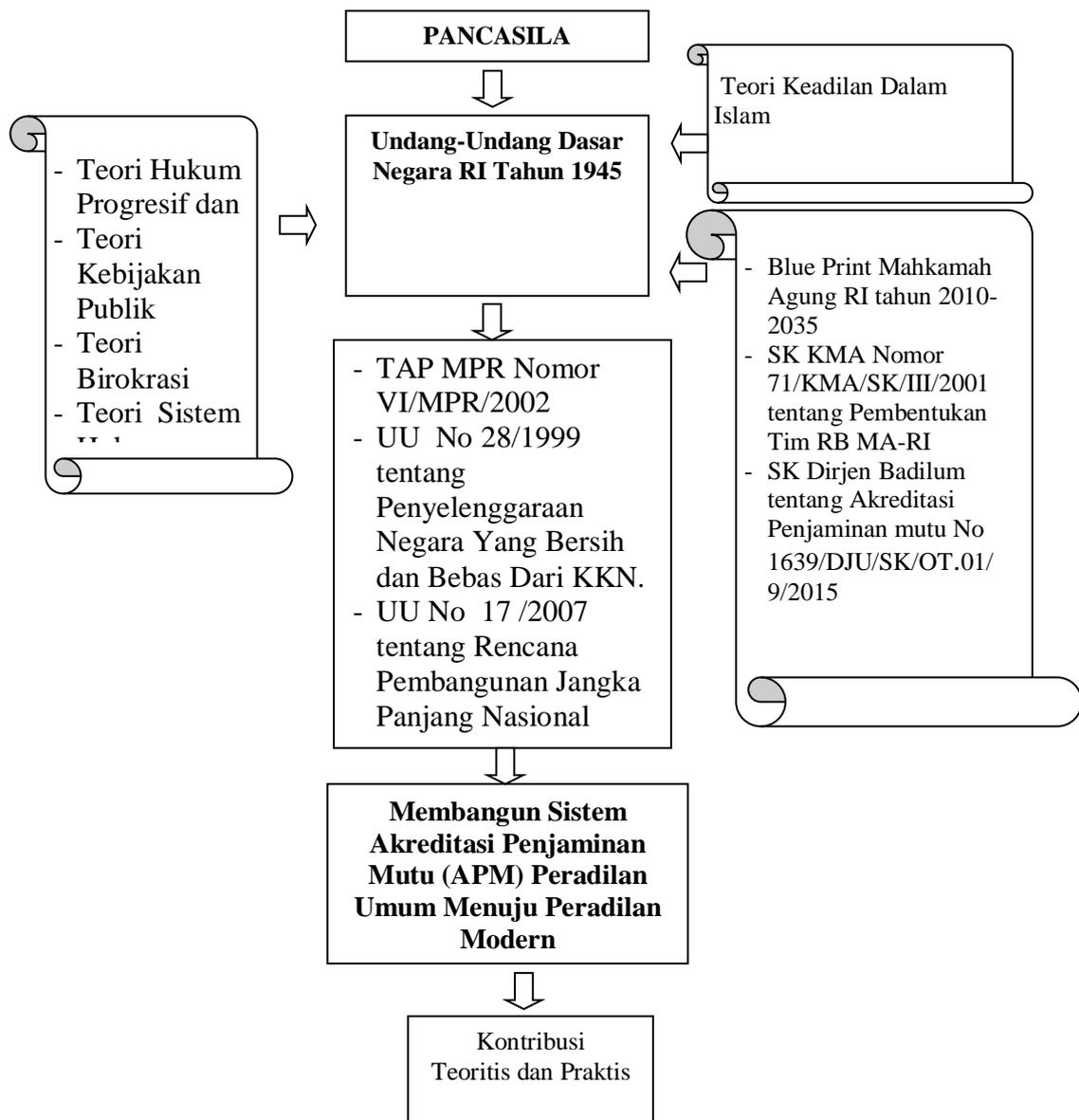
kasih sayang bagi satu keluarga. Sebuah persaudaraan yang universal dan tak diikat batas geografis. Islam menganggap umat manusia sebagai suatu keluarga. Karenanya semua anggota keluarga itu mempunyai derajat yang sama dihadapan Allah. Islam tidak membedakan pria ataupun wanita, putih atau hitam. Secara sosial, nilai yang membedakan satu dengan yang lain adalah ketakwaan, ketulusan hati, kemampuan dan pelayanannya pada kemanusiaan.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Keadilan berdasarkan Islam ini dikemukakan yang seorang penulis yang bisa akses melalui web [http://library.walisongo.ac.id/digilib/files/disk1/28/jtptiain-gdl-s1-2006-erlinhamid-1369-bab2\\_410-8.pdf](http://library.walisongo.ac.id/digilib/files/disk1/28/jtptiain-gdl-s1-2006-erlinhamid-1369-bab2_410-8.pdf) diakses pada tanggal 28 januari 2020 Pukul 03.00 WIB

## G. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan ke dalam gambar sebagai berikut:



## H. Orisinalitas Penelitian

Judul Disertasi Penulis adalah “Membangun Peradilan Umum yang Modern Berbasi Sistem Akreditasi penjaminan Mutu Menuju Badan peradilan Yang Agung (*Court Of Excellence*), sepengetahuan Penulis belum pernah dikaji secara mendalam. Penegasan tentang Orisinalitas penelitian ini dimaksudkan untuk menghindari pengulangan atau duplikasi terhadap suatu teman dengan kajian yang sama.

Penelusuran terhadap Studi terdahulu dimaksudkan untuk menemukan Orisinalitas studi ini, yang dilakukan dengan cara melakukan penelusuran terhadap hasil studi terdahulu yang sejenis.

Berdasarkan hasil Kajian yang dapat dihimpun, Penulis menemukan beberapa karya-karya ilmiah sejenis yang membahas dan menganalisis mengenai permasalahan yang serupa dengan penelitian ini, di antaranya:

No.	Peneliti	Judul Penelitian	Orisinalitas/ Kebaruan
1	Zulfia Hanum Alfi Syahr (2019, Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung Republik Indonesia)	EVALUASI PENERAPAN STANDAR AKREDITASI PENJAMINAN MUTU PENGADILAN DENGAN <i>IMPORTANCE</i>	Penulis mengemukakan Program Akreditasi penjaminan Mutu Pengadilan telah mampu memenuhi ketutuhan masyarakat terutama kriteria Fokus Pelanggan dan Manajemen Sumber Daya , sehingga perlu dilakukan Komunikasi efektif dengan masyarakat untuk memenuhi keseluruhan kriteria dari Akreditasi Penjaminan Mutu

		<i>PERFORMANCE ANALYSIS</i>	
2.	Zulfia Hanum Alfi Syahr (2019, Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung Republik Indonesia)	<i>CREATING A STANDARDIZED ASSESSMENT FOR COURT ACCREDITATION</i>	Penulis membahas mengenai pentingnya penyusunan Standar penilaian Akreditasi menggunakan model SERVQUAL dipadukan dengan IFCE serta pentingnya Survey Kepuasan Masyarakat (SKM) berbasis kinerja

Dari kedua penelitian tersebut di atas, Penulis lebih fokus membahas mengenai implementasi sistem akreditasi penjaminan mutu dalam lingkup peradilan umum sebagai perwujudan konsep badan peradilan yang agung. Sehingga Penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian mengenai “Membangun Peradilan Umum yang Modern Berbasis Sistem Akreditasi Penjaminan Mutu (APM) menuju Badan Peradilan Yang Agung (*Court of Excellence*)”.

### **I. Metode Penelitian**

Metode adalah proses, prinsip, dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 42.

## 1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian yang digunakan adalah paradigma *Constructivism* atau lebih tepatnya *Legal Constructivism*. Paradigma ini tergolong dalam kelompok paradigma *non-positivistik*. Paradigma merupakan seperangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntun seseorang dalam bertindak pada kehidupan sehari-hari maupun dalam penelitian ilmiah.<sup>49</sup> Kaum *Constructivist* berpendirian bahwa manusia pada dasarnya aktif mengkonstruksi dan memodifikasi konsep, model, realitas, termasuk pengetahuan dan kebenaran dari hukum. Dalam konteks ini model penyelesaian masalah merupakan hasil dari perspektif manusia itu sendiri.

Dalam mengembangkan paradigma konstruksivisme harus didasarkan pada aspek filosofis dan metodologi yang meliputi dimensi sebagai berikut:

- a. Ontologis, yaitu realitas merupakan konstruksi sosial, kebenaran suatu realitas bersifat relatif berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial;
- b. Epistemologis, yaitu transaksional/subjektif mengenai pemahaman tentang suatu realitas atau temuan suatu penelitian merupakan produk interaksi antara yang meneliti dan diteliti.
- c. Metodologis, yaitu reflektif/dialektikal yang menekankan empati dan interaksi dialektik antara peneliti dan responden untuk mengkonstruksi realitas yang diteliti melalui metode kualitatif dengan *participatant observation*, dan kriteria kualitas penelitian *authencity* dan *reflectivity*,

---

<sup>49</sup>Agus Salim, 2001, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, hlm.

yaitu sejauh mana temuan merupakan refleksi otentik dari realitas yang dihayati oleh para pelaku sosial;

Nilai etika dan pilihan moral merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penelitian. Peneliti sebagai partisipan yang menjembatani keragaman subjektivitas pelaku sosial dan tujuan penelitiannya.<sup>50</sup>

## 2. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan Penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis sosiologis (*Socio Legal Approach*). Pendekatan Yuridis Sosiologis adalah pendekatan dengan melihat sesuatu kenyataan hukum dalam masyarakat, hukum sebagai *law in action*, dideskripsikan sebagai gejala sosial yang empiris. Hukum bukan hanya sekedar jalinan nilai-nilai, hukum positif yang tertulis, hukum dimaknai sebagai cerminan pola tingkah laku dalam masyarakat.

Pendekatan yuridis Sosiologis dimaksudkan sebagai penerapan dan pengkajian hubungan aspek hukum dan aspek non hukum dalam bekerjanya hukum di masyarakat.

Dalam disertasi ini ada beberapa pendekatan yang digunakan oleh penulis, antara lain:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan pendekatan yang digunakan untuk mengkaji dan menganalisis semua

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm. 110-111.

undang-undang dan pengaturan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani penelitian.<sup>51</sup>

- b. Pendekatan kasus (*case approach*), yaitu pendekatan yang mengkaji efektifitas pelaksanaan sistem Akreditasi Penjaminan mutu di lingkungan Peradilan Umum.
- c. Pendekatan sejarah (*historical approach*), yaitu meneliti perkembangan hukum positif (peraturan perundang-undangan) dalam kurun waktu tertentu<sup>52</sup>.

Penelitian ini berbasis pada ilmu hukum normatif (peraturan perundangan) pada saat penelitian tidak mengkaji sistem norma yang ada dalam perundangan tetapi mengamati reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma itu bekerja di dalam masyarakat.<sup>53</sup>

### 3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang bersifat deskriptif analitis. Bersifat deskriptif artinya penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan gambaran tentang dalam membangun Peradilan Umum yang Modern berbasis Sistem Akreditasi Penjaminan Mutu. Bersifat analitis artinya dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menguraikan berbagai temuan data baik primer maupun sekunder langsung diolah dan dianalisis dengan tujuan untuk memperjelas data tersebut secara

---

<sup>51</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 200.

<sup>52</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 1995, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 15.

<sup>53</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 47.

kategori, penyusunan dengan sistematis dan selanjutnya dibahas atau dikaji secara logis.

#### **4. Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas sumber data primer dan data sekunder

##### **a. Data Primer**

Data primer meliputi observasi, interview dan wawancara narasumber yang ahli dalam bidang Akreditasi Penjaminan Mutu baik di tingkat Pusat yaitu Ditjen Badilum MA maupun Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri sebagai Pelaku Akreditasi Penjaminan Mutu.

##### **b. Data sekunder**

Meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat seperti peraturan perundang-undangan atau putusan. Penelitian ini yang digunakan adalah bahan hukum primer yang berupa peraturan dalam lingkup norma atau aturan antara lain:

- a) Undang-Undang Dasar tahun 1945
- b) Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002
- c) UU Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari KKN
- d) UU No 17 /2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025

- e) Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari KKN.
  - f) Blue Print Mahkamah Agung RI tahun 2010 – 2035
  - g) SK KMA Nomor 71/KMA/SK/III/2001 tentang Pembentukan Tim RB MA-RI
  - h) Surat Keputusan Dirjen Badan Peradilan Umum MA
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan kepustakaan berupa buku-buku, majalah, hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini.
- a) Bahan Hukum Tersier: Kamus, ensiklopedia, dan bahan-bahan yang dapat memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan primer dan sekunder yang berkaitan dengan materi penelitian.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan:

- a. Studi Dokumen, yaitu dengan studi yang dilakukan dengan cara mempelajari, mengkaji dan menelaah bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.
- b. Wawancara, dilakukan dengan metode wawancara bebas terpimpin atau metode *interview* yang dipergunakan untuk memperoleh informasi tentang hal-hal yang tidak dapat diperoleh melalui pengamatan. Metode ini mencakup cara yang dipergunakan seseorang untuk tujuan suatu tugas tertentu.
- c. Observasi, yaitu melaksanakan pengamatan langsung di lapangan tentang permasalahan dalam penelitian ini.

## **6. Analisis Data**

Data yang diperoleh dari kegiatan penelitian selanjutnya dianalisis secara tepat untuk memecahkan suatu masalah hukum yang telah diteliti. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif, yaitu data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis yang kemudian dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas.

Data dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif, dimana analisis sudah dilakukan bersama dengan proses pengumpulan data, selanjutnya terus sampai dengan waktu penulisan laporan dengan menjabarkan data-data yang diperoleh berdasarkan norma hukum atau kaidah hukum serta fakta hukum yang akan dikaitkan dengan permasalahan ini. Hal ini apabila dirasakan kesimpulan kurang maka perlu ada verifikasi kembali untuk mengumpulkan data dari lapangan dengan tiga komponen yang aktivitasnya berbentuk interaksi baik antar komponen maupun dengan proses pengumpulan data. Dalam bentuk ini, peneliti tetap bergerak di antara ketiga komponen analisis dengan proses pengumpulan data selama kegiatan-kegiatan pengumpulan data berlangsung.

## **J. Sistematika Penelitian**

Penyusunan dan pembahasan disertasi ini dibagi dalam 6 (enam) bab, yaitu Bab I merupakan Pendahuluan, yang berisi Latar Belakang Permasalahan, Permasalahan, Tujuan Penelitian Disertasi, Kegunaan Penelitian Disertasi,

Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan dan Jadwal Kegiatan Penelitian Disertasi.

Bab II berisi telaah mengenai Kajian Pustaka, yang berisi tentang konsep Peradilan Umum yang Modern, tentang Sistem Akreditasi Penjaminan Mutu serta konsep Badan peradilan Yang Agung (*Court Of Excellence*). Hasil Studi pustaka dan Kerangka Pemikiran Penelitian yang meliputi Teori Hukum Progresif dan Kebijakan Publik, Teori Birokrasi dan Teori tentang Sistem Hukum serta Teori Keadilan Dalam Islam.

Bab III berisi jawaban dari permasalahan pertama yaitu telaah mengenai perlunya Sistem Akreditasi Penjaminan Mutu dalam membangun Peradilan Umum yang modern menuju Badan Peradilan Yang Agung (*Court of Excellence*).

Bab IV berisi jawaban dari permasalahan kedua yaitu telaah mengenai Faktor yang mempengaruhi Pembangunan Peradilan Umum yang Modern melalui Sistem Akreditasi Penjaminan Mutu.

Bab V berisi jawaban dari permasalahan ketiga yaitu telaah mengenai Model Pembangunan Peradilan Umum yang Modern melalui Sistem Akreditasi Penjaminan Mutu.

Bab VI yang merupakan bab Penutup rangkaian telaah dalam disertasi ini. Bab ini berisi simpulan serta saran terhadap hasil analisis yang dilakukan. Simpulan merupakan intisari dari pembahasan permasalahan yang diajukan dalam disertasi, sedangkan saran merupakan bentuk kristalisasi pemikiran promovendus sebagai usulan terhadap simpulan yang ada.