BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Nilai kemanfaatan yang diilhami filsafat moral utilitarianisme merupakan sebuah faham yang memperjuangkan prinsip *utility* yaitu kebahagiaan terbesar dari jumlah terbesar *(the greatest happiness of the greatest number).*[1] Doktrin fundamental filsafat ini menyatakan tindakan terbaik adalah tindakan yang menghasilkan kebahagiaan terbesar yang lazim disebut sebagai prinsip kebahagiaan terbesar (*the Greates Happinies Prinsiple*). Prinsip *utility* secara umum adalah sebuah tindakan dianggap benar jika menghasilkan lebih banyak kebahagiaan daripada tindakan lain, dan tindakan dianggap salah jika tidak demikian. [2] Tujuan filsafat moral dan politik utilitarianisme klasik untuk memaksimalkan *utility* dan beberapa ajaran utilitarianisme. Credo utilitarianisme hingga saat ini menekankan bahwa utility harus menjadi sumber utama bagi pembaharuan hukum dan sosial dan bahkan harus dijadikan pedoman bagi para legislators.[3]

Fenomena bidang transportasi penyediaan fasilitas publik terminal penumpang di Indonesia cukuplah kompleks salah satu diantaranya adalah sarana prasarana terminal yang disediakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Pusat tidak

[1] Zainal Asikin, 2013, Mengenal Filsafat Hukum, Bandung Pustaka Reka Cipta hal 124
[2] K. Berterns. *Etika*.Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004. hal 247
[3] Ekky al-Malaky. *Filsafat untuk Semua: Pengantar Mudah Menuju Dunia Filsafat.* Jakarta: Penerbit Lentera, 2002. hal. 84

berfungsi sebagaimana mestinya, terkesan mubajir bahkan sebagian dibiarkan mangkrak. Menurut Undang-Undang Lalu Lintas No. 22 Tahun 2009, terminal adalah prasarana transportasi jalan untuk keperluan memuat dan menurunkan orang dan atau barang serta mengatur kedatangan dan pemberangkatan kendaraan umum yang merupakan salah satu wujud simpul jaringan transportasi.[4] Salah satu tujuan Nasional Bangsa dan Negara Indonesia yang tercantum dalam[5] Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke empat adalah memajukan kesejahteraan umum. Untuk tujuan itu, telah banyak upaya yang dilakukan oleh pemerintah. Sebagai upaya mempercepat tercapainya kesejahteraan rakyat, pemerintah pusat menyerahkan sebagian wewenangnya kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.[6]

Di negara kesatuan seperti NKRI, daerah tidak bersifat negara maka daerah tidak memiliki kekuasaan negara seperti di tingkat pusat/nasional. Yang dimilikinya adalah wewenang sebagai turunan dari kekuasaan negara untuk mengurus urusan pemerintahan tertentu menurut asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada prinsipnya kebijakan otonomi

[4] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 96

[5] UUD 1945 bersama dengan penjelasan resmi dimuat dalam Berita Republik Indonesia (BRI) Tahun II (Tahun 1946) No.7 dan dimuat dalam LN Tahun 1959. No.75 dan Berita Negara 1959, No.69.meliputi Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasannya bersama-sama dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 beserta amandemen pertama dimasukkan dalam Lembaran Negara no 11 tahun 2006, amandemen kedua Lembaran Negara no 12 tahun 2006, amandemen ketiga Lembaran Negara no 13 tahun 2006, dan untuk amandemen dimasukkan pada Lembaran Negara no 14 tahun 2006.

[6] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014tentang Pemerintah Daerah . (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan beberapa kewenangan yang sebelumnya tersentralisasi oleh Pemerintah Pusat.

Dalam proses desentralisasi kekuasaan pemerintah pusat dialihkan ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah. Pada era otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki peran yang sangat strategis dalam mewujudkan percepatan ketercapaian tujuan nasional yang salah satunya memajukan kesejahteraan umum. Selain itu, pemerintah daerah memiliki sejumlah kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar yang menjadi urusan wajib pemerintah daerah, salah satunya adalah penyediaaan fasilitas umum perhubungan.[7]

Negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat[8]. Berdasarkan alinea tersebut, salah satu tujuan nasional yang ingin dicapai Negara Republik Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum dengan memberikan pelayanan bagi seluruh masyarakat. Upaya yang dapat dilakukan negara diantaranya adalah:

1. Mememberikan kepastian dan perlidungan hukum terhadap semua warga negara tanpa diskriminatif.
2. Menyediakan fasilitas umum yang memadai dan berdampak pada kesejahteraan masyarakat.

[7] Ibid
[8] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 ayat (1) amandemen kedua dan Pasal 34 ayat (3)

3. Menyediakan infrastruktur serta sarana transportasi yang memadai dan menunjang tingkat perekonomian rakyat.

Guna menjamin pemenuhan kebutuhan masyarakat akan mobilitas maka sarana penunjang pergerakan yakni sistem transportasi merupakan bidang kegiatan yang menjadi prioritas bagi bangsa Indonesia. Transportasi darat sebagai transportasi dominan baik secara kuantitas atau kualitas apabila dibandingkan dengan trasportasi udara dan transportasi laut.

Terminal adalah prasarana transportasi jalan untuk keperluan memuat dan menurunkan orang dan atau barang serta mengatur kedatangan dan pemberangkatan kendaraan umum yang merupakan salah satu wujud simpul jaringan transportasi.[9]

Era modern saat ini, keberaadaan terminal dan transportasi darat idealnya bertujuan untuk berperan dalam pembangunan nasional. Fasilitas publik terminal dan transportasi darat merupakan bentuk dan usahanya dapat memberikan kontribusi yang luar biasa ditengah-tengah masyarakat. Namun disamping banyak fasilitas publik terminal yang memberikan kontribusi (bermanfaat), tidak sedikit pula yang tidak bermanfaat karena tidak berfungsi sebagaimana mestinya.

Fungsi utama terminal dapat ditinjau dari tiga unsur yang terkait yaitu penumpang, pemerintah dan operator angkutan umum. Fungsi-fungsi tersebut adalah sebagai berikut:

[9] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

1. Fungsi terminal bagi penumpang adalah mempermudah perpindahan dari satu moda ke moda lainnya atau dengan kata lain untuk mempercepat arus penumpang menuju daerah tujuan dengan memperhatikan segi keamanan dan kenyamanan tersedianya fasilitas terminal dan informasi serta fasilitas parkir kendaraan pribadi.
2. Fungsi terminal bagi pemerintah adalah perencanaan dan manajemen lalu lintas serta pengendalian arus kendaraan umum untuk menghindari kemacetan sekaligus sebagai sumber pendapatan daerah.
3. Fungsi terminal bagi operator angkutan umum adalah untuk pengaturan operasi bus penyediaan fasilitas istirahat dan informasi bagi awak bus dan sebagai fasilitas pangkalan.

Fungsi utama dari terminal adalah sebagai pelayanan umum antara lain berupa tempat untuk naik turun penumpang dan atau bongkar muat barang untuk pengendalian lalu lintas dan angkutan umum serta sebagai tempat perpindahan intra dan antar moda transportasi.[10]

Fenomena penyediaan fasilitas publik terminal dan transportasi darat khususnya transportasi darat di Indonesia cukuplah kompleks, karena transportasi merupakan suatu sistem yang saling berkaitan, maka salah satu subsistem yang bermasalah akan mempengaruhi subsistem lain yang selanjutnya akan mempengaruhi sistem secara keseluruhan.

Terdapat banyak bangunan terminal yang dibangun oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Pusat tidak

[10] Ibid

berfungsi sebagaimana mestinya, dan bahkan terminal terkesan mubazir tidak dimanfaatkan oleh para pengguna. Fenomena tersebut di Kalimantan Tengah dapat disebutkan beberapa diantaranya, terminal Kumai di Kabupaten Kotawaringin Barat sejak dibangun pada tahun 1990-an sampai saat ini tidak dimanfaatkan. Terminal Natai Suka di Pangkalan Bun tidak dapat berfungsi secara optimal karena tidak semua operator bus dan angkutan umum memanfaatkan terminal dimaksud. Terminal di Kecamatan Pangkalan Banteng berubah fungsi menjadi pasar kecamatan, terminal di Kecamatan Kotawaringin Lama tidak difungsikan. Terminal di Kabupaten Seruyan, Lamandau dan bahkan di ibukota Provinsi Kalimantan Tengah lainnya mengalami hal yang sama, yakni tidak berfungsi secara optimal.

Pemanfaatan terminal yang tidak optimal dapat dilihat dari fungsi utamanya untuk melayani kepentingan tiga *stakeholder* pokok yaitu penumpang, pemerintah dan operator angkutan.

Sebagaimana ditegaskan Dirjen Perhubungan Darat Suroyo Alimoeso dalam sambutannya ketika membuka Pembekalan Teknis kepada para Kepala Terminal Penumpang Angkatan ke-IX yang dilaksanakan di BPPTD (Balai Pendidikan dan Pelatihan Transportasi Darat) Bali, Gianyar, 19 - 21 Mei 2011;

.

> Keberadaaan terminal bus di seluruh daerah di Indonesia selama ini secara umum cenderung belum berfungsi secara optimal. Padahal peran dan fungsi terminal penumpang angkutan jalan menjadi sangat penting sebagai tempat perpindahan penumpang antar moda, tempat naik atau turunnya penumpang, tempat pendataan angkutan umum serta sebagai tempat melakukan pemeriksaan terhadap kelaikan kendaraan umum, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang

> Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.”Permasalahan klasik yang berkembang adalah terminal-terminal yang ada sekarang ini belum beroperasi secara optimal dan kurang memperhatikan kualitas dari pelayanannya sehingga masyarakat kurang mendapatkan kepuasan”[11]

Mengutip pernyataan Dirjen Perhubungan Darat Kemenhub Djoko Sasono usai Inspeksi Keselamatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Terminal Kampung Rambutan, Jakarta Timur, Senin, pada tanggal 23 Maret 2015;

> Kementerian Perhubungan (Kemenhub) terus berupaya meningkatkan pelayanan, keselamatan dan keamanan kepada para pengguna angkutan umum moda transportasi jalan. Dalam hal pelayanan calon penumpang, Kemenhub akan mengembangkan pelayanan calon penumpang di terminal layaknya pelayanan di bandar udara (bandara)."Dalam tiga tahun ke depan, layanan penumpang di terminal seperti di Bandara," ungkap Dirjen Perhubungan Darat Kemenhub Djoko Sasono usai Inspeksi Keselamatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di Terminal Kampung Rambutan, Jakarta Timur, Senin.[12]

Wisdom Internasional pengalaman negara tetangga Malaysia dalam mengelola terminal bisa menjadi rujukan yang baik di negara kita. Pemerintah Malaysia menjadikan pelayanan transportasi yang nyaman, aman, bersahabat bagi penggunanya. Sebut saja diantaranya Terminal Aman Jaya di Ipoh dan Terminal Bersepadu Selatan di Kuala Lumpur[13] menyerupai *air port* karena selain luas, papan informasi yang jelas, ruang tunggu yang ber-AC, penataan kios yang rapi. *Wisdom Internasional* lainnya dalam pelayanan terminal dapat juga dilihat pada terminal Melaka Sentral. Melaka Sentral adalah terminal

---

[11]Rifan M. Fauzi, “Terminal Bus Cenderung Belum Optimal”, Diakses dari http://kemenhub.rifanmfauzi.com/berita/baca/terminal-bus-cenderung-belum-optimal-5283/?cat=QmVyaXRhfA==, pada tanggal 19 April 2015

[12]http://hubdat.dephub.go.id/berita/1525-pelayanan-terminal-bus-ditingkatkan-seperti-di-bandara\

[13]http://dreamland-traveller.blogspot.com/2013/10/terminal-bus-serasa-di-bandara.html (diakses penulis pada tanggal 19 April 2015)

terpadu, selain terminal juga ada pusat perbelanjaan dan oleh-oleh. Bagian dari terminal ini dibagi menjadi 2, yaitu untuk bis dalam kota dan bis antar negara bagian. Untuk bagian bis antar negara bagian, bentuknya dibuat melingkar dengan ruang tunggu ber-AC yang cukup representatif. Tiket bis tersedia di loket-loket yang ada di bagian bis antar negara bagian.[14]

Dasar hukum penyediaan terminal merupakan hukum positif yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Sehubungan dengan hukum positif ini, dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ditentukan "Jenis dan Hirarki Peraturan Perundang-Undangan" adalah sebagai berikut :

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi;
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pelayanan publik penyediaan terminal dan transportasi darat sebagai output dari salah satu kebijakan publik sesungguhnya harus diatur dengan produk hukum kebijakan publik.

Persoalan pemerataan pelayanan publik, atau pelayanan yang adil bagi warga negara menjadi tugas yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah

[14]http://efenerr.com/2014/03/30/catatan-bismania-memilih-bis-melaka-kuala-lumpur/

melalui mekanisme yang telah ditetapkan. Pembedaan tipologi terminal *type A*, terminal *type B*, terminal *type C* harus dilihat sebagai salah satu cara yang efektif pencapaian tujuan penyediaan pelayanan publik.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 6 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yang kesemuanya itu sejiwa dengan nilai-nilai dasar Pancasila.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik penyediaan terminal dan transportasi darat pelayanan kepada masyarakat pengguna, pemerintah dan operator angkutan memerlukan pelayanan yang adil. Keadilan yang diharapkan saat ini adalah keadilan antara pihak, seperti yang dikonsepkan Aristoteles yang dikutip kembali oleh John Rawls dalam *A Theory of Justice* tentang keadilan komutatif yaitu penetapan hak dan kewajiban dalam pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik yang telah disepakati para pihak.[15]

Kontruksi hukum dan kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal yang melibatkan antara penyelenggara pelayanan dan masyarakat,

[15]John Rawls dalam A Theory of Justice, tentang Konsep keadilan dari distributifdan\ dankomotatif, keadilan distributif adalah keadilanmengenai pembagian hak dan kewajibanberdasarkan keputusan yang berkekuasaan (tribunus—kepala suku) adalah penetapan hak dan kewajiban berdasarkan keputusan penguasa(lembaga penyelenggara pelayanan), comotatif adalah penetapan hak dan kewajiban para pihak.)

akan mengantarkan kepada proses pengaturan kebijakan pelayanan publik yang lebih responsif. Untuk kepentingan tersebut diperlukan suatu peraturan pelaksana pedoman standar pelayanan publik yang setidak-tidaknya mangatur :(1) Kriteria penyusunan setiap komponen standar pelayanan publik, (2) Mekanisme penerapan standar pelayanan publik, (3) Mekanisme pengawasan pelaksanaan standar pelayanan publik.[16]

Dengan demikian pengaturan dan kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal dan transportasi darat mutlak perlu mempertimbangkan kondisi-kondisi sosial, ekonomi dan kultur yang berkembang di dalam masyarakat, *social local wisdom* agar keadilan dan kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan. Dalam hal ini kehadiran negara mutlak diperlukan guna pencapain tujuan tersebut yang oleh pemerintah daerah selanjutnya dapat dijabarkan dalam peraturan daerah.

Kemen PAN dan Reformasi Birokrasi merilis tentang salah satu indikator keberhasilan dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah dengan mengukur keluarnya peraturan-peraturan daerah atau regulasi dan kebijakan lainnya yang memberikan kemudahan dan perlindungan bagi masyarakat dalam mendapatkan pelayanan publik, serta dapat direalisasikan baik dalam bentuk pemberian alokasi anggaran, pedoman standar pelayanan prosedur maupunpenetapan *Standard Operational Procedure* (SOP) dan dalam implementasinya dirasakan manfaatnya oleh masyarakat serta mampu

[16]Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. 2006. Kajian Peraturan Pelaksanaan Rancangan Undang Undang Tentang Pelayanan Publik.

mengelola aspirasi, partisipasi dan pengaduan masyarakat untuk dijadikan modal sosial dalam meningkatkan pelayanan publik yang lebih baik.

Tujuan pengaturan penyelenggaran pelayanan publik yaitu memberikan pelayanan akan kebutuhan masyarakat sesuai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai Norma Dasar Negara dapat dicapai. Pencapaian tujuan tersebut dengan tetap menseiringkan dengan paradigma yang berkembang dalam masyarakat yaitu tuntutan penerapan hukum dan pengaturan serta kebijakan pelayanan publik yang lebih responsif dan sesuai tuntutan demokrasi, yaitu pelayanan yang lebih banyak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat penggunanya.

Pengaturan dan penyelenggaraan standar pelayanan yang mencakup penetapan prosedur pelayanan, penetapan biaya pelayanan, penetapan waktu pelayanan menyangkut kecepatan pelayanan dan mekanisme pengaduan serta hal-hal lain yang *localy spesific cultural,* mutlak dipertimbangkan. Konstruksi hukum dan kebijakan yang semakin mendekatkan diri pada karakteristik hukum responsif diatas, selalu terbuka untuk dikembangkan dengan tetap membuka pintu partisipasi masyarakat, sesuai tuntutan masyarakat yang lebih demokratis, berkeadilan dan mendatangkan kebahagiaan bagi sebanyak-banyaknya orang sebagaimana cita-cita ideal Jeremy Bentham sehingga mendekatkan karakteristiknya yang penulis sebut sebagai *Ultimate Public Service Paradigm* yaitu pelayanan puncak/tertinggi tanpa batas yang manusiawi dapat dirasakan oleh banyak orang demi tercapainya kebahagiaan.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa, pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan atau koorporasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik.

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik, sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas, sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam penulisan disertasi ini, penulis ingin meneliti lebih jauh terhadap kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal dan transportasi darat, sehingga judul disertasi yang penulis ajukan adalah "**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK PENYEDIAAN TERMINAL PENUMPANG BERBASIS NILAI KEMANFAATAN".**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah sebagai mana yang dijelaskan diatas, maka permasalahan yang muncul yang perlu diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang saat ini?
2. Apa saja kelemahan-kelemahan pelaksanaan kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang saat ini ?
3. Bagaimanakah rekonstruksi kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang yang berbasis nilai kemanfaatan ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus studi dan permasalahan dalam penelitian ini, maka tujuan dari penelitian yang ingin dicapai adalah untuk :

1. Mengkaji pelaksanaan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang saat ini didasarkan pada regulasi dan cita hukum (*rechtsidee*), kesahihan empiris peraturan perundang-undangan berbasis nilai kemanfaatan sesuai kebutuhan masyarakat kontemporer.

2. Mengidentifikasi dan menganalisis kelemahan-kelemahan pelaksanaan kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang saat ini baik secara substansi, struktur dan kultur..
3. Merekonstruksi kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal penumpang berbasis nilai kemanfaatan guna terwujudnya cita cita luhur bangsa dalam memajukan kesejahteraan umum sebagai modal utama dan filter dalam menghadapi persaingan secara global.

1.4. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan atau manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. *Kontribusi Teoritis* berupa penemuan teori baru di bidang hukum, khususnya transportasi dan lalu lintas, serta diharapkan dapat menambah referensi bagi penelitian-penelitian dimasa yang akan datang. Disamping itu, penelitian ini kiranya dapat mendorong lebih banyak lagi penelitian-penelitian hukum yang selama ini kurang mendapat perhatian dari kalangan akademisi maupun praktisi hukum.
2. *Kontribusi Praktis* dari penelitian ini diharapkan hasilnya dapat memberikan rekomendasi yang bersifat korektif dan evaluatif bagi pembaca dalam upaya penyediaan fasilitas publik terminal dan transportasi darat. Disamping itu, hasil penelitian juga kiranya dapat menjadi masukan bagi Pemerintah untuk menyusun kebijakan strategis mengenaipemanfaatan terminal.

1.5. Kerangaka Konseptual

1.5.1. Kebijakan Publik Menuju *Good Governance*

Kebijakan berasal dari kata bijak yang secara estimologi (arti kata) sering ditambahkan dengan imbuhan menjadi kebijakan dan adapula yang ditambahkan dengan imbuhan lain menjadi kebijaksanaan. Apabila ditinjau dari filsafat yang secara epitimologis filsafat berasal dari bahasa Yunani *Philosophia*. Kata *philosofia* merupakan kata majemuk yang terdiri dari dua kata yaitu *philos* dan *sophia*. Jika kata *philos* berarti cinta, maka kata *sophia* berarti kebijaksanaan, kearifan dan bisa juga berarti pengetahuan. Yang diterjemahkan cinta kearifan.[17] Jadi secara harafiah berarti mencintai kebijaksanaan atau pengetahuan. (Pythagoras, 572-497 SM)[18]. Dalam tradisi Yunani klasik cakupan makna kata *sophia*

[17]Pythagoras (572-497SM) adalah orang pertama yang menggunakan istilah philosophia. Ketika ditanya apakah ia orang yang arif, Phitagoras menyebut dirinya philophos yang berarti pencinta kearifan. Dari banyak sumber diketahui bahwa sophia mempunyai makna lebih luas daripada sekedar kearifan. Jadi filsafat pada mulanya mempunyai makna yang sangat umum yaitu untuk mencari keutamaan mental. Lihat The Liang Gie Suatu konsepsi , Kearah Penertiban bidang Filsafat . Karya kencana Yogyakarta, 1977,hlm.6

[18]Lihat pengertian filsafat dalam Stefanus Supryanto. 2013, Surabaya Filsafat IlmuPrestasi Pustaka Publishing hlm.22

Philosophia merupakan padanan kata episteme, yang artinya kumpulan teratur pengetahuan rasional (mencakup filsafat dan ilmu) mengenai sesuatu objek yang sesuai (Aristoteles, 384-322 SM). Tatkala filsafat lahir dan tumbuh, ilmu pengetahuan merupakan kegiatan yang tak terpisahkan dari filsafat. Pada saat itu pemikir yang dikenal filsuf juga disebut ilmuwan. Karena itu filsafat disebut mater scientiarum atau induk segala ilmu pengetahuan.

Kebijaksanaan tidaklah dapat dicapai dengan jalan biasa, ia memerlukan langkah-langkah dan kebiasaan tertentu, khusus dan istimewa. Bebrapa kebiasaan tersebut antara lain:

a. Bersifat kritis, dengan merefleksikan (berfikir berulang-ulang memantul) secara kritis norma-norma adat, hukum, etis dan agama
b. Berfikir analitik artinya secara kritis mempelajari berbagai pendapat para filsuf sebagai pisau analisis dalam pemecahan masalah kehidupan manusia
c. Berfikir sintetik, secara kritis melakukan kajian terhadap pengetahuan baru dan memadukan hasil pengetahuan yang ada menjadi pengetahuan baru.
d. Berfikir Skeptik, menanyakan bukti atau fakta yang dapat mendukung setiap pernyataan.

sangat luas sekali. Pada masa itu sophia bukan hanya berarti kearifan, kebijaksanaan atau pengetahuan semata, melainkan pula kebenaran pertama, pengetahuan yang luas, kebajikan intelektual, pertimbangan yang sehat, sampai kepandaian pengrajin, bahkan kecerdikan dalam memutuskan soal-soal praktis.[19] Phytagoras seorang ahli matematia dan geometri, filsuf yang pertama memperkenalkan istilah philosophia bagi Pythagoras pemilik kearifan dan kebijaksanaan sejati hanyalah Tuhan semata, bukan manusia. Dengan demikian secara umum filsafat merupakan sebuah kegiatan pencarian dan petualangan tanpa henti mengenai makna kebijaksanaan dan kebenaran dalam pentas kehidupan, baik tentang Tuhan Sang Pencipta, eksistensi dan tujuan hidup manusia, maupun realitas alam semesta. Karena kegiatan pencarian itu tidak pernah final, tidak pernah membuahkan sebuah pencapaian kebijaksanaan dan kebenaran secara komprehensif (sempurna), selama masih ada semesta makna kearifan dan kebenaran tak terpahami, masih ada kebijaksanaan yang tersisa, masih ada jejak makna yang belum kita mengerti,[20] sehingga filsafat menjadi sebuah undangan tak berkesudahan terhadap kebijaksanaan.

Bijaksana mengandung dua makna yang tidak bisa dipisahkan antara keduanya. Pertama, mempunyai *insight* yakni pengertian yang

---

e. Menelusuri hikmah butir-butir agama sebagai moral dalam berfikir, menghasilkan pengetahuan baru. Berfilsafat memerlukan sikap mental berupa kesetiaan pada kebenaran (*a loyality to truth)*

[19]Lihat dalam Jan Hendrik rapar, pengantar Filsafat, (Yogyakarta Kanisius, 1996) hlm. 14 dan The Liang Gie, pengantar Filsafat ilmu (Yogyakarta Liberty, 2007) hlm 29.

[20]Zaprulkan. 2013. Filsafat Umum Cet 2. Jakarta: Radja Grafindo Persada. hlm. 5

mendalam yang meliputi seluruh kehidupan manusia dalam segala aspeknya dan seluruh dunia dalam segala lapangannya dan hubungan-hubungan antara semuanya itu. Kedua, sikap hidup yang benar, yang baik dan yang tepat, berdasarkan pengertian tadi yang mendorong akan hidup, yang sesuai dengan pengertian yang dicapai itu. Pada titik inilah pecinta kebijaksanaan (baca filsuf) sejatinya adalah orang memiliki wawasan yang luas dan mendalam sekaligus mengamalkan wawasan tersebut dalam tataran praktis secara tepat, benar dan kontekstual.[21] Kebijaksanaan merupakan wujud ideal dari kehidupan manusia, karena akan menjadikan manusia untuk bersikap dan bertindak atas dasar pertimbangan kemanusiaan yang tinggi *(actus humanus)* bukan asal bertindak sebagaimana yang biasa dilakukan manusia *(actus homini)* Kebijaksanaan yang sering dipersamakan maknanya dengan *wisdom* dalam bahasa Inggris dimana UUD 1945 dan khususnya Pancasila juga menggunakan kata ini khususnya sila keempat. Kata Kebijakan (*policy*) dalam berbagai literatur ilmu sosial sering digunakan dengan tambahan publik atau negara di belakang katanya. Secara substansional kedua kata ini yaitu kebijaksanaan dan kebijakan memiliki persamaan mendasar yaitu pencapaian sebuah tujuan. Kebijakan Publik adalah alat untuk mencapai tujuan publik, bukan tujuan individu atau kelompok, sehingga peranannya sangat penting dan krusial. Penting karena berkaitan dengan pencapaian tujuan. Krusial karena sebuah kebijakan yang baik diatas

[21]Ibid

kertas melalui proses yang baik dan hasilnya berkualitas namun tidak otomatis bisa dilaksanakan kemudian menghasilkan sesuai yang selaras dengan yang diinginkan pembuatnya.[22] Kebijakan Publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk tujuan mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan[23]. Studi Kebijakan Publik mempelajari keputusan-keputusan pemerintah dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian publik. Beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah sebagian disebabkan oleh kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan persoalan publik.

Berdasarkan stratifikasinya, kebijakan publik dapat dilihat dari tiga tingkatan, yaitu kebijakan umum (strategi), kebijakan manajerial, dan kebijakan teknis operasional. Selain itu, dari sudut manajemen, proses kerja dari kebijakan publik dapat dipandang sebagai serangkaian kegiatan yang meliputi antara lain; (a) pembuatan kebijakan, (b) pelaksanaan dan pengendalian, serta (c) evaluasi kebijakan. Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas dalam proses kegiatan yang bersifat politis.[24] Aktivitas politis tersebut diartikan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling tergantung, yaitu (a) penyusunan agenda,

[22] Rusli Budiman. 2013, Membangun Kebijakan Publik yang Responsif, Tim Hakim Publishing Bandung Jawa Barat hlm 9.
[23] AR. Mustopadidjaya 2002, *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementai dan Evaluasi Kinerja*, Jakarta:LAN hlm. 5
[24]. W.N Dunn. 2003. *Analisis Kebijakan Publik Hanindya Graha Widya*, Yogjakarta, hlm. 115

(b) formulasi kebijakan, (c) adopsi kebijakan, (d) implementasi kebijakan, dan (e) penilaian kebijakan. Proses formulasi kebijakan dapat dilakukan melalui tujuh tahapan sebagai berikut:[25]

1. Pengkajian Persoalan. Tujuannya adalah untuk menemukan dan memahami hakekat persoalan dari suatu permasalahan dan kemudian merumuskannya dalam hubungan sebab akibat.
2. Penentuan tujuan. Adalah tahapan untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan publik yang segera akan diformulasikan.
3. Perumusan Alternatif. Alternatif adalah sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.
4. Penyusunan Model. Model adalah penyederhanaan dan kenyataan persoalan yang dihadapi yang diwujudkan dalam hubungan kausal. Model dapat dibangun dalam berbagai bentuk, misalnya model skematik, model matematika, model fisik, model simbolik, dan lain-lain.
5. Penentuan kriteria. Analisis kebijakan memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif kebijakan yang ditawarkan. Kriteria yang dapat dipergunakan antara lain kriteria ekonomi, hukum, politik, teknis, administrasi, peranserta masyarakat, dan lain-lain.

[25] AR. Mustopadidjaya 2002. Op.cit hlm.7

6. Penilaian Alternatif. Penilaian alternatif dilakukan dengan menggunakan kriteria dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan kelayakan setiap alternatif dalam pencapaian tujuan.
7. Perumusan Rekomendasi. Rekomendasi disusun berdasarkan hasil penilaian alternatif kebijakan yang diperkirakan akan dapat mencapai tujuan secara optimal dan dengan kemungkinan dampak yang sekecil-kecilnya.

Sementara istilah publik berasal dari bahasa Inggris *(public),* yang memliki beberapa arti dalam bahasa Indonesia yaitu umum, masyarakat dan negara. Public dalam pengertian umum atau masyarakat dapat kita temukan *public offering* (penawaran umum), *public ownership*, (milik umum) dan *public utility* (perusahaan umum), *public relations* (hubungan masyarakat) *public service* (pelayanan masyarakat) public interest (kepentingan umum). Sedangkan dalam pengertian negara salah satunya adalah *public authorities* (otoritas negara) *public building* (bangunan negara), *public revenue* (penerimaan negara) dan *public sector* (sektor negara)[26]. Dalam hal ini, pelayanan publik merujuk istilah publik lebih dekat pada pengertian masyarakat atau umum. Secara normatif pengertian pelayanan publik ialah “kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk

[26]Hanif Nurcholis. 2005. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Grasindo. Jakarta, hlm. 175

atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik". Ia dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. Tujuan keseluruhan tentulah pada terwujudnya aspek penyelenggaraan pelayanan publik yang layak, berdasarkan prinsip umum tata kelola pemerintahan yang baik. Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa Negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Seluruh kepentingan publik harus dilaksanakan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara yaitu dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat. Dengan kata lain seluruh kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak itu harus atau perlu adanya suatu pelayanan.

Pemerintah mengandung arti suatu kelembagaan atau organisasi yang menjalankan kekuasaan pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah proses berlangsungnya kegiatan atau perbuatan pemerintah dalam mengatur kekuasaan suatu negara. Penguasa dalam hal ini pemerintah yang menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan penyelenggaraan kepentingan umum, yang dijalankan oleh penguasa administrasi negara yang harus mempunyai wewenang. Seiring dengan perkembangan, fungsi pemerintahan ikut berkembang, dahulu fungsi pemerintah hanya membuat dan mempertahankan hukum, akan tetapi pemerintah tidak

hanya melaksanakan undang-undang tetapi berfungsi juga untuk merealisasikan kehendak negara dan menyelenggarakan kepentingan umum (*public sevice*). Perubahan paradigma pemerintahan dari penguasa menjadi pelayanan, pada dasarnya pemerintah berkeinginan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah itu masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Hal ini terlihat dari masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara Iangsung maupun melalui media massa. Pelayanan publik perlu dilihat sebagai usaha pemenuhan kebutuhan dan hak-hak dasar masyarakat. Dalam hal ini penyelenggaraan pelayanan publik tidak hanya yang di selenggarakan oleh pemerintah semata tetapi juga oleh penyelenggara swasta.

Pada saat ini persoalan yang dihadapi begitu mendesak, masyarakat mulai tidak sabar atau mulai cemas dengan mutu pelayanan aparatur pemerintahan yang pada umumnya semakin merosot atau memburuk. Pelayanan publik oleh pemerintah lebih buruk dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh sektor swasta, masyarakat mulai mempertanyakan apakah pemerintah mampu menyelenggarakan pemerintahan dan atau memberikan pelayanan yang bermutu kepada masyarakat.

Sudah sepatutnya pemerintah mereformasi paradigma pelayanan publik tersebut. Reformasi paradigma pelayanan publik ini adalah penggeseran pola penyelenggaraan pelayanan publik dari yang semula berorientasi pemerintah sebagai penyedia menjadi pelayanan yang berorientasi kepada kebutuhan masyarakat sebagai pengguna. Dengan begitu, tak ada pintu masuk alternatif untuk memulai perbaikan pelayanan publik selain sesegera mungkin mendengarkan suara publik itu sendiri. Inilah yang akan menjadi jalan bagi peningkatan partisipasi masyarakat di bidang pelayanan publik. Penyelenggaraan pelayanan publik yang buruk di Indonesia selama ini telah menjadi rahasia umum bagi setiap masyarakat sebagai penerima layanan, ungkapan ini tidaklah berlebihan ketika melihat fakta bahwa mindset masyarakat yang buruk terhadap layanan publik seperti di terminal misalnya. Keluhan-keluhan seperti inilah yang sering muncul dari masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik terutama dari rendahnya kualitas penyelenggaraan pelayanan publik. Pelayanan publik masih diwarnai oleh pelayanan yang sulit untuk diakses, prosedur yang berbelit-belit ketika harus mengurus suatu perijinan tertentu, biaya yang tidak jelas serta terjadinya praktek pungutan liar (pungli), merupakan indikator rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia. Di mana hal ini juga sebagai akibat dari berbagai permasalahan pelayanan publik yang belum dirasakan oleh rakyat. Di samping itu, ada kecenderungan adanya ketidakadilan dalam pelayanan publik di mana masyarakat yang

tergolong miskin akan sulit mendapatkan pelayanan. Sebaliknya, bagi mereka yang memiliki “uang“, dengan sangat mudah mendapatkan segala yang diinginkan. Untuk itu, apabila ketidakmerataan dan ketidakadilan ini terus-menerus terjadi, maka pelayanan yang berpihak ini akan memunculkan potensi yang bersifat berbahaya dalam kehidupan berbangsa. Potensi ini antara lain terjadinya disintegrasi bangsa, perbedaan yang lebar antar yang kaya dan miskin dalam konteks pelayanan, peningkatan ekonomi yang lamban, dan pada tahapan tertentu dapat meledak dan merugikan bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Birokrasi pada pemerintahan sebagai penyelenggara pelayanan publik sering atau selalu dikeluhkan karena ketidak efisien dan efektif, birokrasi sering kali dianggap tidak mampu melakukan hal-hal yang sesuai dan tepat, serta sering birokrasi dalam pelayanan publik itu sangat merugikan masyarakat sebagai konsumennya. Hal ini sangat memerlukan perhatian yang besar, seharusnya birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik itu memudahkan masyarakat menerima setiap pelayanan yang diperlukannya, seharusnya pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan terhadap masyarakat itu mempermudahkannya, bukan mempersulit.

Penyelenggaraan pemerintahan ditujukan kepada terciptanya fungsi pelayanan publik, pemerintahan yang baik cenderung menciptakan terselenggaranya fungsi pelayanan publik dengan baik pula, sebaliknya pemerintahan yang buruk mengakibatkan fungsi pelayanan publik tidak

dapat terselenggara dengan baik. Dalam hal ini juga pemerintah diperbolehkan untuk melakukan intervensi dalam kehidupan masyarakat dengan konsep negara kesejahteraan (*welvaartstaat*) melalui instrumen hukum yang mendukungnya, hal ini boleh dilakukan agar dapat terlaksananya pelayanan publik dengan baik serta terciptanya kesejahteraan bagi masyarakat. Sebagai konsumen dalam pelayanan publik welvaartstaat ini sangat berkaitan dengan kebijakan pemerintah sebagai penyelenggara dalam pelayanan publik.

Sebelum lahirnya *walvarestaat* ada yang disebut atau dikenal dengan *nachtwachkerstaat* (negara penjaga malam), dalam tipe negara ini, negara tidak dibenarkan untuk campur tangan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat. Dikatakan sebagai *nachtwachkerstaat* karena negara bertindak hanya sebagai penjaga malam saja, artinya negara hanya menjaga keamanan semata-mata, negara baru bertindak apabila keamanan dan ketertiban terganggu. Dalam hal ini negara tidak mencampuri segi-segi kehidupan masyarakat, baik dalam segi ekonomi, sosial, kebudayaan dan sebagainya, sebab dengan turut campurnya negara kedalam segi-segi kehidupan masyarakat dapat mengakibatkan kurangnya kemerdekaan individu. Akan tetapi dikarenakan oleh tuntutan masyarakat menghendaki faham ini tidak dipertahankan lagi, sehingga negara terpaksa turut campur tangan dalam urusan kepentingan rakyat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan telah terjadi pergeseran paradigma dari *rule government* menjadi *good governance*, dalam paradigma dari *rule government* penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik senantiasa menyandarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) tidak hanya terbatas pada penggunaan peraturan perundang-undangan yang berlaku, melainkan dikembangkan dengan menerapkan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang tidak hanya melibatkan pemerintah atau negara semata tetapi harus melibatkan intern birokrasi maupun ekstern birokrasi. Citra buruk yang melekat dalam tubuh birokrasi dikarenakan sistem ini telah dianggap sebagai tujuan bukan lagi sekadar alat untuk mempermudah jalannya penyelenggaraan pemerintahan. Kenyataannya, birokrasi telah lama menjadi bagian penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan negara.

Sistem kepemerintahan yang baik adalah partisipasi, yang menyatakan semua institusi *governance* memiliki suara dalam pembuatan keputusan, hal ini merupakan landasan legitimasi dalam sistem demokrasi, *good governance* memiliki kerangka pemikiran yang sejalan dengan demokrasi dimana pemerintahan dijalankan sepenuhnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Pemerintah yang demokratis tentu akan mengutamakan kepentingan rakyat, sehingga dalam pemerintahan yang demokratis

tersebut penyediaan kebutuhan dan pelayanan publik merupakan hal yang paling diutamakan dan merupakan ciri utama dari *good governance*.

Salah satu fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah adalah pelayanan publik. Peraturan perundangan Indonesia telah memberikan landasan untuk penyelenggaraan pelayanan publik yang berdasarkan atas Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB). Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme menyebutkan asas-asas tersebut, yaitu Asas Kepastian Hukum, Transparan, Daya Tanggap, Berkeadilan, Efektif dan Efisien, Tanggung Jawab, Akuntabilitas dan Tidak Menyalahgunakan Kewenangan. Asas ini dijadikan sebagai dasar penilaian dalam peradilan dan upaya administrasi, disamping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintahan. Meskipun merupakan asas, tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang serta mempunyai sanksi tertentu.

Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik *(algemene beginselen van behoorlijk bestuur)* ini menjadi landasan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Asas ini merupakan jembatan antara norma hukum dan norma etika yang merupakan norma tidak tertulis, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) merupakan suatu bagian yang pokok

bagi pelaksanaan atau realisasi Hukum Tata Pemerintahan atau Administrasi Negara dan merupakan suatu bagian yang penting sekali bagi perwujudan pemerintahan negara dalam arti luas. Asas ini digunakan oleh para aparatur penyelenggaraan kekuasaan negara dalam menentukan perumusan kebijakan publik pada umumnya serta pengambilan keputusan pada khususnya, jadi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) ini diterapkan secara tidak langsung sebagai salah satu dasar penilaian.

Asas ini merupakan kaidah hukum tidak tertulis sebagai pencerminan norma-norma etis berpemerintahan yang wajib diperhatikan dan dipatuhi, disamping mendasarkan pada kaidah-kaidah hukum tertulis. Hal ini tidak menutup kemungkinan bahwa beberapa asas diantaranya dapat disisipkan dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan dan menjadi tolok ukur bagi hakim dalam hal mengadili perkara gugatan terhadap pemerintah mengenai perbuatan melawan hukum oleh penguasa. Asas ini juga dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian penyelenggaran pemerintahan itu menjadi lebih baik, sopan, adil, terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang.

Pelayanan publik merupakan program nasional untuk memperbaiki fungsi pelayanan publik, pelayanan publik diartikan sebagai kewajiban

yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah untuk memenuhi hak-hak warga masyarakat. Pelayanan publik dibatasi pada pengertian pelayanan publik merupakan segala bentuk pelayanan sektor publik yang dilaksanakan aparat pemerintah dalam bentuk barang dan atau jasa, yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik merupakan sarana pemenuhan kebutuhan mendasar masyarakat untuk kesejahteraan sosial. Sehingga perlu memperhatikan nilai-nilai, sistem kepercayaan, religi, kearifan lokal serta keterlibatan masyarakat. Perhatian terhadap beberapa aspek ini memberikan jaminan bahwa pelayanan publik yang dilaksanakan merupakan ekspresi kebutuhan sosial masyarakat. Dalam konteks itu, ada jaminan bahwa pelayanan publik yang diberikan akan membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, masyarakat akan merasa memiliki pelayanan publik tersebut sehingga pelaksanaannya diterima dan didukung penuh oleh masyarakat.

Citra layanan publik di Indonesia, dari dahulu hingga kini, lebih dominan sisi gelapnya ketimbang sisi terangnya, selain mekanisme birokrasi yang bertele-tele ditambah dengan petugas birokrasi yang tidak profesional. Sudah tidak asing kalau layanan publik di Indonesia dicitrakan sebagai salah satu sumber korupsi dan sangat beralasan kalau World Bank, dalam World Development Report 2004[27], memberikan stigma bahwa layanan publik di Indonesia sulit diakses oleh orang

[27] World Development Report. 2004. *Making Services Work For Poor People*. Washington D.C

miskin, dan menjadi pemicu ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) yang pada akhirnya membebani kinerja ekonomi makro, alias membebani publik (masyarakat). Jadi sangat dibutuhkan peningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik serta memberi perlindungan bagi warga negara dari penyalahgunaan wewenang *(abuse of power)* dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah. Secara konstitusional, juga merupakan kewajiban negara melayani warga negaranya untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan publik.

1.5.2. Penyediaan Terminal Penumpang Berbasis Nilai Kemanfaatan

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yang dimaksud dengan terminal adalah pangkalan kendaraan bermotor umum yang digunakan untuk mengatur kedatangan dan keberangkatan, menaikkan dan menurunkan orang dan/atau barang, serta perpindahan moda angkutan. Lebih lanjut PP No. 41/1993 tentang Angkutan Jalan terminal adalah bagian prasarana transportasi jalan untuk keperluan memuat dan menurunkan orang/barang; Mengatur kedatangan dan pemberangkatan kendaraan umum; Wujud simpul jaringan transportasi. Sedangkan PP No. 43/1993 tentang Prasarana dan Lalin Jalan menegaskan bahwa terminal adalah Prasarana untuk menaikkan/menurunkan penumpang; Perpindahan intra/antar moda transportasi; Mengatur kedatangan/pemberangkatan kendaraan umum.

Dengan demikian kata kunci definisi terminal adalah titik simpul dalam jaringan transportasi jalan yang berfungsi sebagai pelayanan umum; tempat pengendalian, pengawasan, pengaturan, dan pengoperasian lalu lintas; prasarana angkutan yang merupakan bagian dari sistem transportasi untuk melancarkan arus penumpang dan barang; unsur tata ruang yang mempunyai peranan penting bagi efisiensi kehidupan kota.

Sedangkan fungsi terminal yaitu menyediakan akses ke kendaraan yang bergerak ke jalur khusus; menyediakan tempat perpindahan ke moda angkutan lain; tempat konsolidasi lalu lintas tempat menyimpan kendaraan; tempat menaikkan dan menurunkan penumpang; tempat untuk kegiatan usaha perdagangan dan jasa yang merupakan kegiatan penunjang termina; fungsi kewilayahan sebagai pusat pengembangan wilayah.

Pembangunan terminal sesuai PP 79 Tahun 2013 tentang jaringan lalu lintas dan angkutan jalan dalam pasal 58 ayat 1 yang berbunyi:

> "Untuk menunjang kelancaran perpindahan orang dan/atau barang serta keterpaduan intramoda dan antarmoda, di tempat tertentu dapat dibangun dan diselenggarakan Terminal"

Lebih lanjut PP 79 Tahun 2013 tentang jaringan lalu lintas dan angkutan jalan dalam pasal 67 berbunyi:

> "Lokasi Terminal penumpang sebagaimana dimaksud Pasal 66 ditetapkan dengan memperhatikan:
>
> a. tingkat aksesibilitas pengguna jasa angkutan;

b. kesesuaian lahan dengan rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota;
c. kesesuaian lahan dengan rencana pengembangan dan/atau kinerja jaringan jalan dan jaringan trayek;
d. kesesuaian dengan rencana pengembangan dan/atau pusat kegiatan;
e. keserasian dan keseimbangan dengan kegiatan lain;
f. permintaan angkutan;
g. kelayakan teknis, finansial, dan ekonomi;
h. keamanan dan keselamatan lalu lintas dan angkutan jalan; dan
i. kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Dengan demikian bahwa lokasi terminal harus berbasis tata ruang, yang dalam hal ini terminal sangat erat kaitannya dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Undang-Undang Republik Indonesia 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Penyediaan fasilitas terminal juga telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No.79 tahun 2013 pasal 69 ayat 2 dan ayat 3 yaitu:

Fasilitas Terminal penumpang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:

a. fasilitas utama; dan
b. fasilitas penunjang.

Fasilitas utama sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terdiri atas:

a. jalur keberangkatan;
b. jalur kedatangan;
c. ruang tunggu penumpang, pengantar, dan/atau penjemput;
d. tempat naik turun penumpang;
e. tempat parkir kendaraan;
f. fasilitas pengelolaan lingkungan hidup;
g. perlengkapan jalan;

h. media informasi;
i. kantor penyelenggara Terminal; dan
j. loket penjualan tiket.

Lebih lanjut Peraturan Pemerintah No.79 tahun 2013 pasal 69 Pasal 70

Fasilitas penunjang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:

a. fasilitas penyandang cacat dan ibu hamil atau menyusui;
b. pos kesehatan;
c. fasilitas kesehatan;
d. fasilitas peribadatan;
e. pos polisi;
f. alat pemadam kebakaran; dan
g. fasilitas umum.

Fasilitas umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf g meliputi:

a. toilet;
b. rumah makan;
c. fasilitas telekomunikasi;
d. tempat istirahat awak kendaraan;
e. fasilitas pereduksi pencemaran udara dan kebisingan;
f. fasilitas pemantau kualitas udara dan gas buang;
g. fasilitas kebersihan;
h. fasilitas perbaikan ringan kendaraan umum;
i. fasilitas perdagangan, pertokoan; dan/atau
j. fasilitas penginapan.

Berdasarkan karakteristik dan fungsinya[28], maka terminal dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Terminal TipeA

   Terminal tipe A berfungsi untuk melayani kendaraan umum untuk angkutan Antar Kota Antar Propinsi (AKAP) dan atau

[28]Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 31 tahun 1995

Antar Lintas Batas Negara, Angkutan Antar Kota Dalam Propinsi (AKDP), angkutan kota dan angkutan pedesaan. Persyaratan lokasi terminal adalah:

a. Terletak di ibukota propinsi, kotamadya, atau kabupaten dalam jaringan trayek Antar Kota Antar Propinsi dan atau Lintas Batas Negara.
b. Terletak di jalan arteri dengan kelas jalan minimal kelasIIIA.
c. Jarak antara dua terminal tipe A minimal 20 km di Pulau Jawa,30 km di Pulau Sumatra dan 50 km di pulau lainnya.
d. Luas lahan yang tersedia sekurang–kurangnya 5 Hektar untuk Pulau Jawa dan Sumatera dan3 Hektar di pulau lainnya.
e. Mempunyai jalan akses ke dan dari terminal sejauh 100 m di Pulau Jawa dan50 m di pulau lainnya.

2. Terminal Tipe B

Terminal tipe B mempunyai fungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan Antar Kota Dalam Propinsi angkutan kota dan atau angkutan pedesaan.Persyaratan lokasi terminal tipe B antara lain:

a. Terletak dikotamadya/kabupaten dan dalam jaringan trayek Antar Kota Dalam Propinsi.
b. Terletak dijalan arteri/kolektor dengan kelas jalan minimal IIIB.
c. Jarak antara dua terminal tipe B atau dengan terminal tipe A minimal 15 km di Pulau Jawa dan 30 km di pulau lainnya.

d. Tersedia luas lahan minimal 3 Ha di Pulau Jawa dan Sumatra dan 2 Ha di wilayah lainnya.

3. Terminal Tipe C

Terminal tipe C mempunyai fungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan pedesaan. Persyaratan lokasi terminal tipe C antara lain:

a. Terletak di wilayah kabupaten tingkat dua dan dalam jaringan trayek angkutan pedesaan.
b. Terletak di jalan kolektor/lokal dengan kelas jalan paling tinggi kelas III A.
c. Tersedia lahan yang sesuai dengan permintaan angkutan.
d. Mempunyai jalan akses ke dan dari terminal sesuai dengan kebutuhan untuk kelancaran lalu lintas di sekitar terminal.

Berdasarkan tingkat pelayanannya, terminal dibagi menjadi tiga yaitu:

a. Terminal induk yaitu terminal utama yang berfungsi sebagai pusat atau induk dari terminal-terminal pembantu dengan tingkat pelayanan yang berjangkauan regional atau antar kota dan lokal atau dalam kota serta mempunyai kapasitas angkut dan volume penumpang yang tinggi.
b. Terminal pembantu atau sub terminal, merupakan terminal pelengkap yang menunjang keberadaan terminal induk dengan

tingkat pelayanan lokal dalam kota serta mempunyai kapasitas angkut dan volume penumpang yang lebih sedikit.

c. Terminal transit yang merupakan terminal yang melayani aktifitas transit penumpang dari satu tujuan ke tujuan lain,kendaraan umum hanya menurunkan dan menaikkan penumpang.

- **Manajemen Terminal**[29]

Manajemen terminal meliputi pengelolaan, pemeliharaan dan penertiban terminal, pengelolaan terminal meliputi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terminal.

a. Pengelolaan Terminal

- Perencanaan:
  - Penataan pelataran terminal menurut rute/jurusan
  - Penataan fasilitas penumpang
  - Penataan fasilitas penunjang
  - Penataan arus lalin di daerah pengawasan terminal
  - Penyajian daftar rute perjalanan dan tarif angkutan
  - Penyusunan jadwal perjalanan berdasar kartu pengawasan
  - Pengaturan jadwal petugas di terminal
  - Evaluasi sistem pengoperasian terminal
- Pelaksanaan operasional:
  - Pengaturan tempat tunggu dan arus kedaraan umum di dalam terminal

[29]http://share.its.ac.id/pluginfile.php/583/mod_resource/content/1/Penyediaan_sarana_dan_prasarana_transportasi_terminal_pelabuhan_bandara.pdf diakses penulis pada tanggal 2 juni 2015

- Pengaturan kedatangan dan pemberangkatan kendaraan menurut jadwal yang ditetapkan
- Pemungutan jasa pelayanan terminalpenumpang
- Pemberitahuan pemberangkatan/kedatangan kendaraan umum kepada penumpang
- Pengaturan arus lalin di daerah

- Pengawasan Terminal
  - Pemantauan pelaksanaan tarif
  - Pemeriksaan kartu pengawasan dan jadwal perjalanan
  - Pemeriksaan kendaraan yang tidak memenuhi kelaikan jalan
  - Pemeriksaan batas kapasitas muatan yang diijinkan
  - Pemeriksaan pelayanan yang diberikan oleh penyedia jasa angkutan
  - Pencatatan dan pelaporan pelanggaran yang terjadi
  - Pemeriksaan kewajiban pengusaha angkutansesuai peraturan perundangan
  - Pemantauan pemanfaatan terminal dan fasilitas penunjang sesuai peruntukannya
  - Pencatatan jumlah kendaraan penumpang yang datang/berangkat

a. Pemeliharaan Terminal
   - Menjaga kebersihan bangunan dan perbaikannya
   - Menjaga kebersihan pelataran terminal, perawatan tanda-tanda dan perkerasan pelataran terminal

- Merawat saluran air yang ada
- Merawat instalasi listrik dan lampu penerangan
- Merawat alat komunikasi
- Menyediakan dan merawat hydrant atau alat pemadam kebakaran lainnya.

b. Penertiban Terminal

- Penertiban Terminal
- Penertiban calon penumpang yang keluar/masuk daerah kewenangan terminal
- Penertiban penggunaan fasilitas penunjang sesuai peruntukan
- Penertiban dari gangguan pedagang asongan, pengemis, calo, dll.
- Penertiban dari gangguan keamanan

Daerah kewenangan/pengelolaan terminal:

– Daerah lingkungan kerja terminal: daerah yang diperuntukkan untuk fasilitas utama dan fasilitas penunjang terminal;
– Daerah pengawasan terminal: daerah diluar daerah lingkungan kerja terminal yang diawasi oleh petugas terminal untuk menjamin kelancaran arus lalin di sekitar terminal.

Kewenangan pengelolaan terminal berada pada Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Dinas Perhubungan sebagai

penyelenggara, dan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat sebagai pembina teknis.

Kebijakan publik penyediaan terminal penumpang harus didasarkan pada nilai kemanfaatan yang akan dihasilkan atas berfungsinya terminal sebagai output kebijakan pemerintah. Dari sudut pandang sosiologi hukum, maka tujuan hukum dititikberatkan pada segi kemanfaatan, yang selaras dengan Aliran UtilistisTujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi manusia dan warga masyarakat dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya (ajaran moral praktis). Berbicara tentang tujuan hukum tidak lepas dari sifat hukum dari masing-masing masyarakat yang memiliki karakteristik atau kekhususan karena pengaruh falsafah yang menjelma menjadi ideologi masyarakat atau bangsa yang sekaligus berfungsi sebagai cita hukum Kesepahaman dalam bernegara karena bahwa negara dan hukum semata-mata ada hanya untuk manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat. Sehingga tujuan hukum adalah untuk mewujudkan the greatest happiness of the greatest number (kebahagiaan yang terbedar, untuk terbanyak orang).

Kekuasaan regulatif yang dimiliki oleh pejabat pemerintah untuk mengatur kehidupan masyarakat melalui instrumen yang disebut kebijakan publik (*public policy*) harus mampu memberikan pelayanan umum (*public service*) serta menciptakan kesejahteraan masyarakat (*bestuurzorg*). Kebijakan publik yang menempatkan hukum

sebagai alat pencapain tujuan, pada hakekatnya adalah manfaat dalam menyalurkan kebahagiaan yang besar bagi jumlah yang terbesar, hukum mesti menjamin kebagiaan bagi banyak orang atau masyarakat.

Yang dimaksudkan nilai kemanfaatan dalam tulisan ini tidak terlepas dari filsafat etika moral utility dengan prinsip utilitarian, kebahagiaan terbesar dari jumlah orang terbesar. Kebaikan yang terbesar sebagai prinsip pedoman bagi kebijakan publik, tindakan terbaik adalah yang memberikan sebanyak mungkin kebahagiaan bagi sebanyak mungkin orang. Salah seorang tokoh aliran utilitas yang paling radikal adalah Jeremy Bentham (1748-1832) yakni seorang filsuf, ekonom, yuris, dan reformer hukum, yang memiliki kemampuan untuk memformulasikan prinsip kegunaan/kemanfaatan (utilitas) menjadi doktrin etika, yang dikenal sebagai utilitarianism atau madzhab utilitis. Prinsip utility tersebut dikemukakan oleh Bentham dalam karya monumentalnya *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* [30]. Bentham mendefinisikannya sebagai sifat segala benda tersebut cenderung menghasilkan kesenangan, kebaikan, atau kebahagiaan, atau untuk mencegah terjadinya kerusakan, penderitaan, atau kejahatan, serta ketidakbahagiaan pada pihak yang kepentingannya dipertimbangkan. Aliran utilitas menganggap bahwa pada prinsipnya tujuan hukum itu hanyalah untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan masyarakat. Aliran utilitas memasukkan ajaran moral praktis yang menurut

[30] Jeremy Bentham. 1789. *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Oxford: Clarendon Press (published 1907).

penganutnya bertujuan untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin warga masyarakat. Bentham berpendapat, bahwa negara dan hukum semata-mata ada hanya untuk manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat.

1.6. Kerangka Teori

Permasalahan-permasalahan yang telah diajukan pada bagian perumusan masalah, akan dikaji serta diungkap dengan beberapa teori sebagai unit maupun pisau analisis. Dalam menjawab permasalahan dalam penelitian ini akan diajukan beberapa teori. Teori sebenarnya merupakan suatu generalisasi 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 yang benar dalam keadaan-keadaan tertentu.[31] Teori akan berfungsi untuk memberikan petunjuk atas gejala-gejala yang timbul dalam penelitian.

Kerangka teori dalam penelitian ini akan dikemukakan beberapa teori yang dapat memberikan pedoman dan tujuan untuk tercapainya penelitian ini yang berasal dari pendapat para ahli dan selanjutnya disusun beberapa konsep dari berbagai peraturan perundangan sehingga tercapainya tujuan penelitian.

Dalam dunia ilmu, teori menempati kedudukan yang penting sebagai sarana untuk merangkum serta memahami masalah secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri bisa disatukan dan ditunjuk

[31]Soerjono Soekanto,*Pengantar Penelitian Hukum*,UI Press, Jakarta, 1981, hlm 126 -127

kaitannya satu sama lain secara bermakna. Teori memberikan penjelasan melalui cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakannya.

Kerangka teori dalam penelitian ini akan dikemukakan beberapa teori yang dapat memberikan pedoman dan tujuan untuk tercapainya penelitian ini yang berasal dari pendapat para ahli dan selanjutnya disusun beberapa konsep dari berbagai peraturan perundangan sehingga tercapainya tujuan penelitian, yaitu:

1.6.1. Grand Theory

Teori Utama adalah teori yang memiliki cakupan luas sebagai dasar analisis bagi hasil-hasil penelitian. Dalam penelitian ini yang digunakan sebagai *grand theory* (teori utama) adalah teori utilitarisme,, teori negara kesejahteraan, teori negara hukum, dan teori otonomi daerah.

1.6.1.1. Teori Utilitarisme[32]

Teori Utilitas (utilitarisme) yang dipelopori oleh filsuf Inggris Jeremy Bentham (1748-1832), dan selanjutnya Utilitarisme diperhalus dan diperkukuh lagi oleh filsuf Inggris besar, John Stuart Mill (1806–1873), dalam bukunya Utilitarianism (1864). Menurut prinsip utilitarian Bentham: kebahagiaan terbesar dari jumlah orang terbesar. Prinsip kegunaan harus diterapkan secara kuantitatif, karena kualitas kesenangan selalu sama sedangkan aspek kuantitasnya dapat

[32]Rahman Amin, "Filsafat Hukum Aliran Utililitarisme dan Relevansinya Di Indonesia", diakses dari http://rahmanamin1984.blogspot.com/2014/03/filsafat-hukum-aliran-utilitarianisme.html, pada tanggal 14 April 2015

berbeda-beda. Dalam pandangan utilitarisme klasik, prinsip utilitas adalah kebahagiaan terbesar dari jumlah jumlah terbesar *(the greatest happiness of the greatest number)*. Alam telah menempatkan umat manusia dibawah kendali dua kekuasaan, rasa sakit dan rasa senang. Hanya keduanya yang menunjukkan apa yang seharusnya kita lakukan, dan menentukan apa yang akan kita lakukan.[33] Standar benar dan salah disatu sisi, maupun rantai sebab akibat pada sisi lain, melekat erat pada dua kekuasaan itu. Keduanya menguasai kita dalam semua hal yang kita lakukan, dalam semua hal yang kita ucapkan, dalam semua hal yang kita pikirkan: setiap upaya yang kita lakukan agar kita tidak menyerah padanya hanya akan menguatkan dan meneguhkannya. Dalam kata-kata seorang manusia mungkin akan berpura-pura menolak kekuasaan mereka. Azas manfaat (utilitas) mengakui ketidakmampuan ini dan menganggapnya sebagai landasan sistem tersebut, dengan tujuan merajut kebahagiaan melalui tangan nalar dan hukum. Sistem yang mencoba untuk mempertanyakannya hanya berurusan dengan kata-kata ketimbang maknanya dengan dorongan sesaat ketimbang nalar, dengan kegelapan ketimbang terang.

Bentham menjelaskan lebih jauh bahwa asas manfaat melandasi segala kegiatan berdasarkan sejauh mana tindakan itu meningkatkan atau mengurangi kebahagiaan itu; atau dengan kata

[33] Jeremy Bentham .1789. op.cit hlm. 67

lain meningkatkan atau melawan kebahagiaan itu. Secara lebih konkret, dalam kerangka etika utilitarianisme dapat dirumuskan 3 (tiga) kriteria objektif yang dapat dijadikan dasar objektif sekaligus norma untuk menilai suatu kebijaksanaan atau tindakan.

Kriteria Pertama, manfaat, yaitu bahwa kebijaksanaan atau tindakan itu mendatangkan manfaat atau kegunaan tertentu. Jadi, kebijaksanaan atau tindakan yang baik adalah menghasilkan hal yang baik. Sebaliknya, kebijaksanaan atau tindakan yang tidak baik adalah yang mendatangkan kerugian tertentu.

Kriteria Kedua, manfaat terbesar, yaitu bahwa kebijaksanaan atau tindakan itu mendatangkan manfaat besar (atau dalam situasi tertentu lebih besar) dibandingkan dengan kebijaksanaan atau tindakan alternatif lainnya. Atau kalau yang dipertimbangkan adalah soal akibat baik dan akibat buruk dari suatu kebijaksanaan atau tindakan, maka suatu kebijaksanaan atau tindakan dinilai baik secara moral kalau mendatangkan lebih banyak manfaat dibandingkan dengan kerugian. Dalam situasi tertentu, ketika kerugian tidak bisa dihindari, dapat dikatakan bahwa tindakan yang baik adalah tindakan yang menimbulkan kerugian terkecil (termasuk kalau dibandingkan dengan kerugian yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan atau tindakan alternatif).

Kriteria Ketiga, menyangkut pertanyaan manfaat terbesar untuk siapa, Untuk saya atau kelompokku, atau juga untuk semua orang

lain yang terkait, terpengaruh dan terkena kebijaksanaan atau tindakan yang akan saya ambil?. Dalam menjawab pertanyaan ini, etika utilitarianisme lalu mengajukan kriteria ketiga berupa manfaat terbesar bagi sebanyak mungkin orang.

Jadi, suatu kebijaksanaan atau tindakan dinilai baik secara moral kalau tidak hanya mendatangkan manfaat terbesar, melainkan kalau mendatangkan manfaat terbesar bagi sebanyak mungkin orang. Sebaliknya, kalau ternyata suatu kebijaksanaan atau tindakan tidak bisa mengelak dari kerugian maka kebijaksanaan atau tindakan itu dinilai baik kalau membawa kerugian yang sekecil mungkin bagi sedikit mungkin orang. Dalam penyediaan infrastruktur terminal penumpang, etika utilitarianisme juga relevan dalam konsep nilai kemanfaatan. Azas kemanfaatan menekankan agar utilitas yang dibangun untuk kepentingan umum dapat dirasakan manfaat sebesar-besarnya oleh masyarakat.

Azas manfaat sebagai sasaran akhir yang hendak dicapai adalah (*the greatest good for the greatest number).* Persoalan pokok menyangkut pertanyaan tujuan kemanfaatan untuk siapa? Jawabannya adalah bagi sebanyak mungkin pihak terkait yang berkepentingan, yang berarti juga bagi pemerintah, operator dan masyarakat.

Utilitarisme disebut lagi suatu teleologis (dari kata Yunani *telos* = tujuan), sebab menurut teori ini kualitas etis suatu perbuatan

diperoleh dengan dicapainya tujuan perbuatan. Perbuatan yang memang bermaksud baik tetapi tidak menghasilkan apa-apa, menurut utilitarisme tidak pantas disebut baik. Teori utilitas merupakan pengambilan keputusan etika dengan pertimbangan manfaat terbesar bagi banyak pihak sebagai hasil akhirnya (*the greatest good for the greatest number*). Artinya, bahwa hal yang benar didefinisikan sebagai hal yang memaksimalisasi apa yang baik atau meminimalisir apa yang berbahaya bagi kebanyakan orang. Semakin bermanfaat pada semakin banyak orang, perbuatan itu semakin etis. Dasar moral dari perbuatan hukum ini bertahan paling lama dan relatif paling banyak digunakan. Utilitarianism (dari kata utilis berarti manfaat) sering disebut pula dengan aliran konsekuensialisme karena sangat berorientasi pada hasil perbuatan.

Perlu dipahami kalau utilitarisme sangat menekankan pentingnya konsekuensi perbuatan dalam menilai baik buruknya. Kualitas moral suatu perbuatan, baik buruknya tergantung pada konsekuensi atau akibat yang dibawakan olehnya. Jika suatu perbuatan mengakibatkan manfaat paling besar, artinya paling memajukan kemakmuran, kesejahteraan, dan kebahagiaan masyarakat, maka perbuatan itu adalah baik. Sebaliknya, jika perbuatan membawa lebih banyak kerugian daripada manfaat, perbuatan itu harus dinilai buruk. Konsekuensi perbuatan disini memang menentukan seluruh kualitas moralnya. Prinsip utilitarian

menyatakan bahwa : *"An action is right from an ethical point of view if and only if the sum total of utilities produced by that act is greater than the sum total of utilities produced by any other act the agent could have performed in its place."* (Suatu tindakan dianggap benar dari sudut pandang etis jika dan hanya jika jumlah total utilitas yang dihasilkan dari tindakan tersebut lebih besar dari jumlah utilitas total yang dihasilkan oleh tindakan lain yang dilakukan).

Sebagai salah satu titik berat pandangan Bentham tentang kebahagiaan terdapat tiga karakteristik utama dari basis filsafat moral dan politik Bentham*: the greatest happiness principle, universal egoism dan the artificial identification of one's interests with those of others.* Semua karakteristik ini disebutkan dalam karya-karyanya. Terutama dalam *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, dimana Bentham berfokus pada pengartikulasian prinsip rasional yang akan menunjukkan sebuah basis dan petunjuk untuk reformasi hukum, sosial danmoral. Filsafat moral Bentham merefleksikan apa yang ia sebut pada waktu berbeda sebagai "*the greatest happiness principle"* atau "*prinsip utilitas"* sebuah istilah yang dipinjamnya dari Hume. Meskipun berhubungan dengan prinsip ini ia tidak hanya mengacu pada kegunaan benda-benda atau tindakan, tapi lebih jauh lagi pada benda atau tindakan yang membawa kebahagiaan umum. Khususnya kewajiban moral yang menghasilkan *the greatest amount of happiness for the greatest*

number of people, kebahagiaan yang ditentukan dengan adanya kenikmatan dan hilangnya kesakitan. Selanjutnya, Bentham menulis, *"By the principle of utility is meant that principle which approves or disapproves of every action whatsoever, according to the tendency which it appears to have to augment or diminish the happiness of the party whose interest is in question: or, what is the same thing in other words, to promote or to oppose that happiness*." Dan Bentham menunjukkan bahwa hal ini berlaku untuk "setiap tindakan secara keseluruhan" yang tidak memaksimalkan *the greatest happiness* (seperti pengorbanan yang menyebabkan kesengsaraan) secara moral adalah tindakan yang salah (tak seperti usaha pengartikulasian pada hedonisme universal, pendekatan Benthamis lebih naturalistik).

Filsafat moral Bentham, secara jelas merefleksikan pandangan psikologis bahwa motivator utama dalam diri manusia adalah kenikmatan dan kesengsaraan. Bentham menerima bahwa versinya dari prinsip utilitarian adalah sesuatu yang tidak memasukkan bukti langsung, tapi dia mencatat bahwa hal tersebut bukanlah sebuah masalah sebagaimana prinsip penjelasan tak menunjukkan penjelasan apapun dan semua penjelaan harus dimulai pada suatu tempat. Tapi karena itulah tidak menjelaskan mengapa kebahagiaan lain atau kebahagiaan umum harus dihitung. Pertama, menurut Bentham, prinsip utilitarianisme adalah sesuatu yang individu, dalam bertindak, mengacu pada eksplisitas dan implisitas, dan ini sesuatu

yang dapat ditentukan dan dikonfirmasikan dengan observasi sederhana. Tentunya, Bentham berpegangan bahwa semua sistem moralitas yang ada dapat "*direduksi pada the principles of sympathy and antipathy"* yang pastinya mampu mendefinisikan utilitas. Argumen kedua Bentham adalah, jika kenikmatan adalah sesuatu yang baik, kemudian kebalikannya mengganggu kesenangan orang lain. Meskipun, sebuah halangan moral untuk mengikuti atau memaksimalkan kesenangan telah mendorong secara independen dari interest tertentu dari tindakan manusia. Bentham juga menyarankan bahwa individual akan secara beralasan mencari kebahagiaan umum dengan mudah karena hasrat dari orang lain adalah dikepung oleh mereka sendiri, meskipun ia tahu bahwa hal ini adalah mudah bagi individu untuk dilupakan. Bahkan, Bentham membayangkan sebuah solusi terhadap hal ini secara baik. Secara khusus, dia mengajukan bahwa hal itu membuat identifikasi hasrat yang jelas, ketika dibutuhkan, membawa hasrat berbeda bersama yang akan menjadi tanggung jawab penegak hukum. Relevansi aliran utilatarianisme hukum di Indonesia bahwa Utilitarianisme yang berkeyakinan hukum mesti dibuat secara utilitaristik. Hukum yang seperti ini dapat dicapai dengan menggunakan seni dari legislasi yang membuat kita bisa meramalkan hal mana yang akan memaksimalkan kebahagiaan dan meminimalkan penderitaan masyarakat. Aliran ini memperkenalkan

kemanfaatan hukum sebagai tujuan hukum yang ketiga, disamping keadilan dan kepastian hukum. Tujuan hukum bukan hanya untuk kepastian hukum dan keadilan, tetapi juga ditujukan untuk memberikan manfaat bagi masyarakat. Disamping menyatakan tentang tujuan hukum yang ketiga tersebut, aliran ini juga berbicara tentang keadilan. Penganut aliran ini mendefenisikan keadilan dalam arti luas, bukan untuk perorangan atau sekedar pendistribusian barang seperti pendapat Aristoteles adil atau tidaknya suatu kondisi diukur dari seberapa besar dampaknya bagi kesejahteraan manusia *(human welfare)*.

Aliran Utilitarianisme mempunyai pandangan bahwa tujuan hukum adalah harus ditujukan untuk mencapai kebahagiaan tertinggi dengan cara melengkapi kehidupan, mengendalikan kelebihan, mengedepankan persamaan dan menjaga kepastian. Sehingga, hukum itu pada prinsipnya ditujukan untuk menciptakan ketertiban masyarakat, disamping untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada jumlah orang yang terbanyak. Bagaimana setiap produk perundang-undangan yang dihasilkan memberikan ruang bagi setiap orang untuk mengejar kebahagiaannya. Hukum inilah nantinya yang akan dijadikan alat untuk memberikan ruang bagi individu mencapai kebahagiaannya. Inti filsafat disimpulkan sebagai berikut[34]:

[34] Ibid

Alam telah menempatkan manusia di bawah kekuasaan, kesenangan dan kesusahan. Karena kesenangan dan kesusahan itu kita mempunyai gagasan-gagasan, semua pendapat dan semua ketentuan dalam hidup kita dipengaruhinya. Siapa yang berniat untuk membebaskan diri dari kekuasaan ini, tidak mengetahui apa yang ia katakan. Tujuannya hanya untuk mencari kesenangan dan menghindari kesusahan.

Prinsip-prinsip dasar ajaran Jeremy Bentham adalah sebagai berikut :

1. Tujuan hukum adalah hukum dapat memberikan jaminan kebahagiaan kepada individu-individu baru orang banyak. Prinsip utiliti Bentham berbunyi ”*the greatest heppines of the greatest number*” (kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya orang).
2. Prinsip itu harus diterapkan secara kuatitatif, karena kualitas kesenangan selalu sama.
3. Untuk mewujudkan kebahagiaan individu dan masyarakat maka perundang-undangan harus mencapai empat tujuan :
    a. *To provide Subsistence* (untuk memberi nafkah hidup)
    b. *To Provide Abundance*(untuk memberikan nafkah makanan berlimpah)
    c. *To Provide Security* (untuk memberikan perlindungan)
    d. *To Attain Equity* (untuk mencapai persamaan)

Ajaran Bentham dikenal dengan sifat individualis di mana pandangannya beranjak pada perhatiannya yang besar pada kepentingan individu. Menurutnya hukum pertama-tama memberikan kebahagian kepada individu-individu tidak langsung kemasyarakat. Namun demikian Bentham tetap memperhatikan kepentingan masyarakat. Untuk itu, Bentham mengatakan agar kepentingan idividu yang satu dengan kepentingan individu yang lain tidak bertabrakan maka harus dibatasi sehingga individu yang satu tidak menjadi mangsa bagi individu yang lainnya (*homo homini lupus)***.** Selain itu, Bentham menyatakan bahwa agar tiap-tiap individu memiliki sikap simpati dengan individu yang lainnya sehingga terciptanya kebahagiaan individu maka dengan sendirinya kebahagiaan masyarakat akan terwujud.

Bentham mendefinisikan kegunaan (*utilitas)* sebagai segala kesenangan, kebahagiaan, keuntungan, kebajikan, manfaat atau segala cara untuk mencegah rasa sakit, jahat, dan ketidakbahagiaan. Beberapa pemikirannya pentingnya yaitu:

1. *Hedonisme Kuantitatif* (paham yang dianut orang-orang yang mencari kesenangan semata-mata secara kuantitatif bahwa hanya ada semacam kesenangan, dimana kesenangan hanya berbeda secara kuantitatif yaitu menurut banyaknya, lama dan intensitasnya sehingga kesenangan adalah bersifat jasmaniah dan berdasarkan penginderaan.

2. *Summun Bonum* yang bersifat materialistik berarti bahwa kesenangan-kesenangan bersifat fisik dan tidak mengakui kesenangan spritual dan menganggapnya sebagai kesenangan palsu.
3. *Kalkulus Hedonistik (hedonistik calculus)* bahwa kesenangan dapat diukur atau dinilai dengan tujuan untuk mempermudah pilihan yang tepat antara kesenangan-kesenangan yang saling bersaing. Seseorang dapat memilih kesenangan dengan jalan menggunakan *kalkulus hedonistik* sebagai dasar keputusannya. Adapun kriteria kalkulus yaitu : pertama, intensitas dan tingkat kekuatan kesenangan, kedua, lamanya berjalan kesenangan itu, ketiga, kepastian dan ketidakpastian yang merupakan jaminan kesenangan, keempat, keakraban dan jauh dekatnya kesenangan dengan waktu, kelima, kemungkinan kesenangan akan mengakibatkan adanya kesenangan tambahan berikutnya, keenam, kemurnian tentang tidak adanya unsur-unsur yang menyakitkan, ketujuh, kemungkinan berbagi kesenangan dengan orang lain. Disamping itu ada sanksi untuk menjamin agar orang tidak melampaui batas dalam mencapai kesenangan yaitu : sanksi fisik, sanksi politik, sanksi moral atau sanksi umum dan sanksi agama atau sanksi kerohanian. Dari uraian diatas, aliran Utilitarianisme mempunyai pandangan bahwa tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan kepada sebanyak-banyaknya

orang. Kemanfaatan di sini diartikan sebagai kebahagiaan *(happines)*, sehingga penilaian terhadap baik-buruk atau adil-tidaknya suatu hukum bergantung kepada apakah hukum itu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak. Dengan demikian berarti bahwa setiap penyusunan produk hukum (peraturan perundang-undangan) seharusnya senantiasa memperhatikan tujuan hukum yaitu untuk memberikan kebahagiaan sebanyak-banyaknya bagi masyarakat. Bekerjanya hukum di masyarakat efektif atau tidak dilihat dari nilai kemanfaatan. Dalam nilai kemanfaatan, hukum berfungsi sebagai alat untuk memotret fenomena masyarakat atau realita sosial. Hukum dapat memberi manfaat atau berdaya guna (utility) bagi masyarakat. Penganut aliran utilitas menganggap bahwa tujuan hukum semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak- banyaknya warga masyarakat. Penanganannyadidasarkan pada filsafat sosial, bahwasetiap warga masyarakat mencari kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya. Salah seorang tokoh aliran utilitas yang paling radikal adalah Jeremy Bentham.

Pakar-pakar penganut aliran utilistis terutama adalah Jeremy Bentham, menganggap bahwa tujuan hukum semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Penanganannya

didasarkan pada filsafat sosial bahwa setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan dan hukum merupakan salah satu alatnya.[35]

Pengaruh pandangan Bentham dalam bidang hukum memang dikenal sangat besar. Garis besarnya kurang lebih demikian. Bentham menolak pandangan hukum kodrat yang begitu yakin akan nilai-nilai subjektif dibalik hukum yang harus dicapai. Ia sangat terpercaya bahwa hukum harus dibuat secara utilitarianistik, melihat gunanya dengan patokan-patokan yang didasarkan pada keuntungan, kesenangan dan kepuasan manusia. Dalam hukum tidak ada masalah kebaikian atau keburukan atau hukum yang tertinggi atau yang terendah dalam ukuran nilai. Sehubungan dengan hal tersebut, Bentham mengemukakan istilah Expositional Jurisprudence (ilmu hukum yang memaparkan). Bidang disiplin ini akan mencoba menjawab pertanyaan mengenai apa hukum yang baik itu. Bagi Bentham hukum hanya dapat diidentifikasikan atau digambarkan berkaitan dengan fakta-fakta hukum yang relevan, yang mengikutsertakan hal-hal yang berkenaan dengan proses penciptaan hukum dan pelaksanaanya oleh orang-orang yang dalam posisi memiliki kekuasaan dan kontrol dalam masyarakat. Lalu apa hukum yang baik itu? Hukum yang baik itu adalah hukum yang dapat memenuhi prinsip memaksimalkan kebahagiaan dan meminimalkan

[35]Achmad Ali, 2012, *Op. Cit*, hlm. 246

rasa sakit dalam masyarakat. Tentunya hal ini dapat dipenuhi hanya apabila pertanyaan pertama telah dijawab.

Teori Bentham merupakan teori hukum yang bersifat imperative yang didalamnya terdapat konsep-konsep kunci yaitu: Sovery, Power and Sabction dalam sebuah masyarakat politik, Bentham mendefinisikan hukum, hukum menurut beliau adalah sebagai kumpulan dari tanda-tanda yang bersifat deklaratif dari keinginan yang diterima dan diadopsi oleh yang berdaulat dalam Negara, menyangkut pedoman sikap tindak yang harus dilakukan dalam beberapa kasus oleh orang-orang tertentu atau kelas tertentu. Dalam hal ini Bentham memilah antara kebutuhan sosial dan keharusan logis. Bagi Bentham penerapan/pelaksanaan hukum merupakan "ekstra legal", walaupun ia tidak menyampingkan penggunaan sanksi hukum. Bentham juga melihat bahwa *"Command"* dan *"Sovereign"* merupakan hukum walaupun *"Command"* itu hanya didukung oleh sanksi-sanksi moral dan agama. Selanjutnya, pandangan Bentham membolehkan "motif yang memikat" konsep penghargaan, konsep ini menurut dia lebiih efektif daripada hukuman.

Seluruh hukum memerintahkan atau melarang atau memperbolehkan bentuk-bentuk tertentu dari perilaku tertentu, Bentham menyadari, bahwa sifat imperative dari hukum sering disembunyikan bahwa hukum diekspresikan secara deskriptif atau

lebih jauh, pengacuan terhadap penghukumkan sering tersembunyi[36]. Kritikan John Rawls yang dikenal sebagai seorang filsuf yang secara keras mengkritik ekonomi pasar bebas. Baginya pasar bebas memberikan kebebasan bagi setiap orang, namun dengan adanya pasar bebas maka keadilan sulit untuk ditegakkan. Oleh karena hal ini, ia mengembangkan sebuah teori yag disebut teori keadilan. Prinsip paling mendasar dari keadilan[37] adalah bahwa setiap orang memiliki hak yang sama dari posisi-posisi mereka yang wajar. Karena itu, supaya keadilan dapat tercapai maka struktur konstitusi politik, ekonomi, dan peraturan mengenai hak milik haruslah sama bagi semua orang. Situasi seperti ini disebut "kabut ketidaktahuan" (*veil of ignorance*), di mana setiap orang harus mengesampingkan atribut-atribut yang membedakannya dengan orang-orang lain, seperti kemampuan, kekayaan, posisi sosial, pandangan religius dan filosofis, maupun konsepsi tentang nilai. Untuk mengukuhkan situasi adil tersebut perlu ada jaminan terhadap sejumlah hak dasar yang berlaku bagi semua, seperti kebebasan untuk berpendapat, kebebasan berpikir, kebebasan berserikat, kebebasan berpolitik, dan kebebasan di mata hukum. Pada dasarnya, teori keadilan Rawls hendak mengatasi dua hal yaitu utilitarianisme dan menyelesaikan kontroversi mengenai dilema antara *liberty* (kemerdekaan) dan *equality* (kesamaan) yang

[36] Antonius Cahyadi, Pengantar ke Filsafat Hukum hlm. 59-64
[37] John Rawls. 1971. *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard.

selama ini dianggap tidak mungkin untuk disatukan Rawls secara eksplisit memposisikan teorinya untuk menghadapi utilitarianisme, yang sejak pertengahan abad 19 mendominasi pemikiran moralitas politik normatif liberalisme.

Di dalam perkembangan pemikiran filsafat hukum dan teori hukum, tentu tidak lepas dari konsep keadilan. Konsep keadilan tindak menjadi monopoli pemikiran satu orang ahli saja. Banyak para pakar dari berbagai disiplin ilmu memberikan jawaban apa itu keadilan. Thomas Aqunas, Aristoteles, John Rawls, R. Dowkrin, R. Nozick dan Posner sebagian nama yang memberikan jawaban tentang konsep keadilan. Dari beberapa nama tersebut John Rawls, menjadi salah satu ahli yang selalu menjadi rujukan baik ilmu filsafat, hukum, ekonomi, dan politik di seluruh belahan dunia, tidak akan melewati teori yang dikemukakan oleh John Rawls. Terutama melalui karyanya *A Theory of Justice*, Rawls dikenal sebagai salah seorang filsuf Amerika kenamaan di akhir abad ke-20. John Rawls dipercaya sebagai salah seorang yang memberi pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus mengenai nilai-nilai keadilan hingga saat ini. Akan tetapi, pemikiran John Rawls tidaklah mudah untuk dipahami, bahkan ketika pemikiran itu telah ditafsirkan ulang oleh beberapa ahli, beberapa orang tetap menganggap sulit untuk menangkap konsep kedilan John Rawls. Maka, tulisan ini mencoba memberikan gambaran secara sederhana dari pemikiran John Rawls,

khususnya dalam buku *A Theory of Justice*. Kehadiran penjelasan secara sederhana menjadi penting, ketika disisi lain orang mengangap sulit untuk memahami konsep keadilan John Rawls. Teori keadilan Rawls dapat disimpulkan memiliki inti sebagai berikut:

1. Memaksimalkan kemerdekaan. Pembatasan terhadap kemerdekaan ini hanya untuk kepentingan kemerdekaan itu sendiri,
2. Kesetaraan bagi semua orang, baik kesetaraan dalam kehidupan sosial maupun kesetaraan dalam bentuk pemanfaatan kekayaan alam (*"sosial goods"*). Pembatasan dalam hal ini hanya dapat dizinkan bila ada kemungkinan keuntungan yang lebih besar.
3. Kesetaraan kesempatan untuk kejujuran, dan penghapusan terhadap ketidaksetaraan berdasarkan kelahiran dan kekayaan.

Untuk memberikan jawaban atas hal tersebut, Rawls melahirkan 3 (tiga) prinsip keadilan, yang sering dijadikan rujukan oleh beberapa ahli yakni:

1. Prinsip Kebebasan yang sama (*equal liberty of principle)*
2. Prinsip perbedaan (*differences principle)*
3. Prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle)*

Rawls berpendapat jika terjadi benturan (konflik), maka: *Equal liberty principle* harus diprioritaskan dari pada prinsip-prinsip yang lainnya. Dan, *Equal opportunity principle* harus diprioritaskan dari pada *differences principle.*[38]

1.6.1.2. Teori Negara Kesejahteraan *(Welfare State)*[39]

Konsep dari Negara Kesejahteraan berawal pada abad ke-18 yaitu dipelopori oleh Jeremy Bentham yang mengatakan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin kesejahteraan dan kebahagiaan rakyat. Jeremy Bentham menggunakan istilah utility atau kegunaan untuk menjelaskan konsep kesejahteraan dan kebahagiaan. Dalam prinsip utilitarianisme yang dipelopori dan dikembangkannya, ia berpendapat bahwa segala seuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan tambahan adalah sesuatu yang memiliki pengaruh dan akibat baik dalam masyarakat. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan pengaruh dan akibat yang buruk bagi masyarakat adalah tidak baik. Menurutnya, kegiatan pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagian sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan

[38]Win Achjani, "Teori John Rawls "*Justice As Fairness*"' , diakses dari http://winachjani.blogspot.com, pada tanggal 14 April 2015

[39]Hanif Vidi, "Teori Welfare State Menurut J.M Keynes", diakses dari http://insanakademis.blogspot.com/2011/10/teori-welfare-state-menurut-jm-keynes.html, pada tanggal 6 Juni 2015

kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai bapak negara kesejahteraan (*father of welfare states*).

Mengenai tugas negara untuk membuat rakyat bahagia, bukan hanya diungkapkan oleh Jeremy Bentham. Pendahulu Jeremy Bentham seorang filsuf Yunani kuno yaitu Aristoteles beranggapan hal yang juga sama dengan Jeremy Bentham yaitu tujuan negara adalah juga sama dengan tujuan manusia yaitu agar manusia memperoleh kebahagiaan. Tujuan memperoleh kebahagian inilah yang akhirnya menjadi tugas negara dimana negara bertugas untuk mengusahakan kebahagiaan masyarakatnya.

Pengertian *welfare state* atau negara kesejahteraan tidak dapat dipisahkan dari konsep mengenai kesejahteraan (*welfare*) itu sendiri. Merujuk pada Spicker (1995), Midgley, Tracy dan Livermore (2000), Thompson (2005), dan Suharto (2006)[40], pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung 4 makna: sebagai kondisi sejahtera (*well being*); sebagai pelayanan sosial; sebagai tunjangan sosial; dan sebagai proses terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial.[41] Menurut sejarahnya, konsep *welfare state* merupakan sebuah solusi kebijakan

[40] Dalam Edi Suharto, 2006. "Peta dan Dinamika *Welfare State* di Beberapa Negara", *Makalah Seminar*, "Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia", IRE Yogyakarta dan Perhimpunan Prakarsa Jakarta, Yogyakarta.
[41] *Ibid*

yang bersifat *top-down* terhadap permasalahan jaminan sosial dalam konteks sistem ekonomi kapitalis, dimana upah buruh dipengaruhi oleh kondisi pasar serta dihadapkan pada persoalan yang berada di luar kendali pekerja. Perubahan dari ekonomi perdesaan ke ekonomi berdasarkan upah buruh menciptakan ketidakamanan dalam hidup. Oleh sebab itu perlu ada penyediaan jaminan hidup, terutama pada sektor pendidikan dan kesehatan. Menurut Barr (1987)[42] menyatakan bahwa:

> *The concept of the welfare state ... defies precise definition. ... First, the state is not the only source of welfare. Most people find support through the labour market for most of their lives. ... Individuals can secure their own well-being through private insurance; and private charities, family and friends also providewelfare. Second it does not follow that if a service is financed by the state it must necessarily be publicly produced. ... Welfare is thus a mosaic, with diversity both in its source and in the manner of its delivery. ... [T]he term 'welfare state' can ...be thought of 'as a shorthand for the state's role in education, health, housing,poor relief, sosial insurance and other sosial services'.*[43]

Indonesia dapat dikatakan sebagai salah satu negara yang menganut sistem welfare state menurut Undang-Undang Dasar 1945. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat, para pendiri bangsa menyatakan bahwa tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan umum dimana negara memenuhi kebutuhan pendidikan, perekonomian, kesehatan, dan pelayanan umum untuk masyarakat. Negara memberikan kesejahteraan dan kebahagian bagi

[42] Nicholas Barr. 1987. *The Economic of The Welfare State*. Weidenfeld and Nicholson, Loondon.
[43]Dalam Geoff Bertram, 2011, *"Assesing the Structure of Small Welfare States"*, London: Commonwealth Secretariat and United Nations Research Institute for Sosial Development, hlm.4.

masyarakatnya. Gagasan Negara kesejahteraan sebagai sebuah konsep, bukan terlahir dari sebuah ikhtiar pendek. Ditilik dari perspektif sejarah, walfare state hadir dalam bayang-bayang pergumulan dua ideologi ekstrim yakni, individualisme dan kolektivisme. Dalam perkembangan selanjutnya gagasan Negara kesejahteraan berkembang menjadi beberapa konsep dengan menampilkan beberapa varian.[44] Ciri utama walfare state adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahtraan umum bagi warga warganya. Dengan kata lain ajaran walfare state merupakan bentuk peralihan prinsip *staatsonthouding* (pembatansan peran Negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat) menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki Negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum.Ciri-ciri yang pokok dari*Welfare state* adalah sebagai berikut [45]:

---

[44]Esping-Andersen membagi negara kesejahteraan ke dalam tiga bentuk yaitu:

1) *Residual Welfare State,* yang meliputi negara seperti Australia, Kanada, Selandia Baru, dan Amerika Serikat, dengan basis rezim kesejahteraan liberal dan dicirikan dengan jaminan sosial yang terbatas terhadap kelompok target yang selektif serta dorongan yang kuat bagi pasar untuk mengurus pelayanan publik.
2) *Universalist Welfare State*, yang meliputi negara seperti Denmark, Finlandia, Norwegia, Swedia, dan Belanda, dengan basis rezim kesejahteraan sosial demokrat dan dicirikan dengan cakupan jaminan sosial yang universal dan kelompok target yang luas serta tingkat dekomodifikasi yang ekstensif.
3) *Sosial Insurance Welfare State,* yang meliputi negara seperti Austria, Belgia, Prancis, Jerman, Italia, dan Spanyol dengan basis rezim kesejahteraan konservatif dan dicirikan dengan sistem jaminan sosial yang tersegmentasi serta peran penting keluarga sebagai penyedia pasok kesejahteraan.Di sini, WS bergerak dari bentuk gagasan menuju konsep, model, dan teori.

[45]Soerjono Soekanto, 1967. *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, UI-Press, Jakarta, , hlm. 68-69.

1. Pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* dipandang tidak prinsipil lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi kerja lebih penting daripada pertimbangan-pertimbangan dari sudut politis, sehingga peranan organ-organ eksekutif lebih penting dari sudut politis dan peranan organ-organ eksekutif lebih penting daripada organ-organ legislatif.
2. Peranan negara tidak terbatas pada menjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara aktif berperanan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat di bidang-bidang sosial, ekonomi dan budaya, sehingga perencanaan (*planning)* merupakan alat yang penting dalam *welfare state*.
3. *Welfare state* merupakan negara hukum materiil yang mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil.
4. Sebagai konsekuensi hal-hal tersebut di atas, maka dalam *welfare state* hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, yang berarti adanya batas-batasdalam kebebasan penggunaannya.
5. Adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak peranan hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi dan budaya.

Berkaitan dengan perspektif ekonomi yang berkeadilan sosial, model *welfare state* ala negara-negara Skadinavia (Swedia, Finlandia,

Denmark) dan negara-negara dimana partai sosialis memerintah atau warna kemasyarakatannya mengadopsi aspirasi kaum sosial demokrat seperti Prancis, Spanyol, Jerman dan Inggris menunjukkan ciri-ciri menonjol sebagai berikut :[46]

1. Sistem perpajakan yang sangat progresif bersamaan dengan sistem jaminan sosial yang sangat efektif untuk melindungi lapisan sosial yang lemah, yang semua itu merupakan ”regulasi sosial” yang cerdas oleh negara dalam konteks historis yang spesifik, proses yang kompleks serta berbagai hasil transformasi gradual dan evolutif serta dengan waktu yang panjang.
2. Aktor swasta sebagai agen pertumbuhan ekonomi yang efisien dimana mekanisme pasar sepenuhnya menyampaikan signal-signal yang memberikan arah untuk pengambilan keputusan bagi kalangan swasta, tanpa adanya ruang yang terdistorsi oleh perilaku birokrasi atau aktor negara.
3. Kekuatan politik serikat buruh yang sangat menentukan, berdampingan dengan sistem demokrasi parlementer yang efektif, dengan terdapatnya partai-partai yang memerintah dan partai-partai oposisi sehingga terjamin proses *check and balance* dalam rangka merealisasikan hak-hak politik dan kepastian hukum bagi setiap warga negara.

[46]Lis Febriyanti, 2009. “*Rekonstruksi regulasi pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil oleh birokrasi pemerintahan dalam perspektif hukum administrasi negara* “Disertasi Program Pascasarjana Undip Semarang, , hlm. 209.

Tujuan negara menurut Undang-Undang Dasar 1945 yang mana sesuai dengan teori negara kesejahteraan perlu dilaksanakan mengingat pelayanan publik terminal dan transportasi darat belum dapat membahagiakan para penggunanya.

Dengan demikian negara kesejahteraan merujuk pada sebuah model pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial kepada warganya.

- **Model-model *Welfare State***

  Seperti halnya pendekatan pembangunan lainnya, sistem negara kesejahteraan tidaklah homogen dan statis. Ia beragam dan mengikuti perkembangan dan tuntutan peradaban. Titmus (1958)[47] membagi *welfare state* menjadi dua model umum, yaitu tipe residual dan tipe universal.[48] Sedangkan Esping-Andersen (1990)[49] mengklasifikasikan menjadi tiga tipe berdasarkan kaitannya dengan kepentingan elite berkuasa dan/atau kelas-kelas sosial, yaitu tipe konservatif atau korporatis atau Bismarckian, tipe liberal, dan tipe sosialis demokratik.[50] Paling tidak terdapat empat model negara kesejahteraan yang ada,

[47] Titmuss .1958. *Essay on The Welfare State*.
[48] Dalam Geoff Bertram, *op.cit*, hlm. 9.
[49] Esping-Andersen. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. John Wiley & Sons
[50] Dalam Geoff Bertram, *op.cit*, hlm. 9. Terdapat pula yang mengklasifikasikan ke dalam tiga model, yakni model *Continental*, *Anglo-Saxon*, dan *Scandinavian*. Lihat Fritz W. Scharpf, "Globalization and the Welfare State: Constraints, Challenges and Vulnerabilities", *Paper*, "The Year 2000 International Research Conference on Sosial Security", Helsinki, 25-27 September 2000. Ada pula yang mengklasifikasi menjadi model *Sosial Democratic Welfare States* atau *Scandinavian*, *Bismarckian* atau *Continental*, *Anglo-Saxon* atau *Liberal*, dan *Southern* atau *Mediterranean type*. Lihat Wim van Oorschot dan Ellen Finsveen, "Does the welfare state reduce inequalities in people's sosial capital?", *International Journal of Sociology and Sosial Policy*, Vol. 30, No. ¾, 2010, hlm. 185.

yakni:[51] Model universal atau *The Scandinavian Welfare States*, dimana pelayanan sosial diberikan oleh negara secara merata kepada seluruh penduduknya, baik kaya maupun miskin. Negara yang menerapkan model ini adalah Swedia, Norwegia, Denmark, dan Finlandia.

1. Model korporasi atau *Work Merit Welfare States*, dimana mirip dengan model universal namun kontribusi terhadap berbagai skema jaminan sosial berasal dari tiga pihak, yakni pemerintah, dunia usaha, dan pekerja (buruh). Pelayanan sosial yang diselenggarakan oleh negara diberikan terutama kepada mereka yang bekerja atau mampu memberikan kontribusi melalui skema asuransi sosial. Model yang dianut oleh Jerman dan Austria ini sering disebut sebagai model Bismarck, karena idenya pertama kali dikembangkan oleh Otto von Bismarck.
2. Model residual, dimana pelayanan sosial, khususnya dalam hal kebutuhan dasar diberikan terutama kepada kelompok-kelompok yang kurang beruntung (*disadvantage groups*), seperti orang miskin, penganggur, penyandang cacat, orang lanjut usia yang tidak kaya, dan sebagainya. Ada tiga elemen dalam model ini di Inggris: (a) jaminan standar minimum, termasuk pendapatan minimum; (b) perlindungan sosial pada saat munculnya resiko-resiko; dan (c) pemberian pelayanan sebaik mungkin. Model ini mirip dengan model universal yang memberikan pelayanan sosial berdasarkan hak warga negara dan memiliki cakupan luas. Namun jumlah tanggungan dan pelayanan relatif

[51]Dalam Edi Suharto, *op.cit.*

lebih kecil dan berjangk pendek. Perlindungan sosial dan pelayanan sosial diberikan secara ketat, temporer dan efisien. Model ini dianut oleh negara-negara Anglo-Saxon meliputi Inggris, Amerika Serikat, Australia, dan Selandia Baru.

3. Model minimal, ditandai oleh pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Program kesejahteraan dan jaminan sosial diberikan secara sporadis, parsial dan minimal dan umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri, anggota militer dan pegawai swasta yang mampu membayar premi. Model ini umumnya diterapkan di negara-negara Latin, seperti Spanyol, Italia, Chile, dan Brazil, dan negara-negara Asia, seperti Korea Selatan, Filipina, Srilanka, dan Indonesia. Selain itu, didasarkan pada pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial terdapat empat bentuk negara kesejahteraan, yakni:[52]

   - Negara sejahtera, yakni negara yang memiliki pembangunan ekonomi tinggi dan pembangunan sosial yang tinggi pula. Negara yang menerapkan prinsip ini adalah negara-negara Skandinavia dan Eropa Barat yang menerapkan model kesejahteraan universal dan korporasi.
   - Negara baik hati, yakni negara yang memiliki pembangunan ekonomirelatif rendah, namun mereka tetap melakukan investasi sosial.

[52]Edi Suharto, 2005. "*Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial"*, Bandung: Refika Aditama, hlm. 26.

- Negara pelit, yakni negara yang memiliki pembangunan ekonomitinggi, namun pembangunan sosialnya rendah. Contoh negara yangtermasuk kategori ini adalah Jepang dan Amerika Serikat.
- Negara lemah, yakni negara yang pembangunan ekonomi danpembangunan sosialnya rendah. Indonesia, Kamboja, Laos, dan Vietnam termasuk dalam kategori ini.

Negara kesejahteraan adalah konsep pemerintahan ketika negara mengambil peran penting dalam perlindungan dan pengutamaan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya. Secara sederhana negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah negara yang menganut sistem ketatanegaraan yang menitik beratkan pada mementingkan kesejahteraan warganegaranya. Tujuan dari negara kesejahteraan bukan untuk menghilangkan perbedaan dalam ekonomi masyarakat, tetapi memperkecil kesenjangan ekonomi dan semaksimal mungkin menghilangkan kemiskinan dalam masyarakat. Adanya ketentuan mengenai kesejahteraan merupakan bagian upaya mewujudkan Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) sehingga rakyat dapat hidup sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan. Kalau kita mempelajari bunyi pembukaan UUD 1945 khususnya yang menyangkut masalah tujuan negara Indonesia, pada intinya dapat dirumuskan sebagai “memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa yang didasarkan pada prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Tujuan yang dimuat didalam pembukaan tersebut kemudian didalam batang tubuh UUD 1945 dituangkan dalam berbagai ketentuan yang menyangkut kesejahteraan rakyat. Berbagai ketentuan masalah ekonomi dan kesejahteraan rakyat terdapat didalam pasal-pasal 27 ayat (2), 31, 32, 33, dan 34.

Pasal 34 (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi "Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak" Di dalam rumusan tersebut terkandung maksud untuk lebih mendekatkan gagasan negara kesejahteraan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam realitas. Negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan, berarti terdapat tanggung jawab negara untuk mengembangkan kebijakan negara di berbagai bidang kesejahteraan serta meningkatkan kualitas pelayanan umum *(public services)* yang baik melalui penyediaan berbagai fasilitas yang diperlukan oleh masyarakat.

1.6.1.3. Teori Negara Hukum[53]

Istilah *The Rule of Law* ditemukan dalam buku AV. Dicey yang berjudul *Introduction To The Study Of TheConstitution* (1952)[54]. Di dalam buku yang banyak dipakai dalam kajian tentang negara hukum ini, Dicey menjelaskan keunikan cara berhukum orang-orang Inggris yang menganut sistem *common law*. Dicey menarik garis merah dari

[53]http://www.kesimpulan.com/2009/05/teori-negara-hukum.html
[54] AV. Dicey. 1952. *Introduction To The Study Of The Constitution*. Macmillan and Co. New York, hlm 202

cara berhukum tersebut sebagai sebuah konsep *The Rule of Law* dimana masyarakat dan pemerintah taat dan patuh kepada hukum sehingga ketertiban dapat dinikmati bersama-sama. A.V. Dicey menguraikan adanya 3 unsur penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah "*The Ruleof Law*"[55], yaitu:

1. *Supremacy of Law* yaitu dominasi dari aturan-atauran hukum untuk menentang dan meniadakan. kesewenang-wenangan, dan kewenangan bebas yang begitu luas dari pemerintah;
2. *Equality Before the Law* yaitu persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court* ini berarti tidak ada orang yang berada diatas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa, berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama;
3. *Due Prosess of Law* atau terjaminnya hak-hak manusia oleh konstitusi yang merupakan hasil dari "*the ordinary law of land*", bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber, akan tetapi merupakan konsekwensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan, singkatnya prinsip-prinsip hukum *privat* melalui tindakan peradilan dan parlemen sedemikian diperluas sehingga membatasi posisi *crown* dan pejabat.

[55] Ibid hlm.203

Didalam konsep negara hukum *the Rule of Law* terdapat konsep *Rule by Law* atau biasa disebut konsep tindakan negara harus berdasarkan hukum yang memiliki arti bahwa hukum menjadi suatu acuan bagi praktek atau tindakan yang dilakukan oleh negara atau pemerintah, dimana menurut Brian Z Tamanaha *Rule by Law* terdapat pada versi formal dari *the Rule of Law6,* dan konsep *Rule by Law* sangat popular digunakan oleh negara-negara modern. Didalam konsep *Rule by Law* merupakan sebuah gagasan bahwa hukum adalah sarana negara melakukan urusan, segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, harus sesuai dengan aturan hukum. Sehingga apapun yang dikatakan oleh hukum adalah suatu perintah yang harus dilaksanakan oleh pemerintah, dan pemerintah lebih memilih konsep *Rule by Law* sebagai cara karena dianggap paling nyaman untuk memerintah. *Rule by Law* merupakan antithesis sebagai pelaksanaan kekuasaan kesewenang-wenangan oleh negara atau pemerintah. *Rule by Law* bagian dari bentuk konsep formal di dalam sistem teori negara hukum *Rule of Law*. Konsep *Rule by Law* sangat penting keberadaannya dalam negara hukum. Prof I Dewa Gede Atmaja di dalam bukunya Filsafat Hukum Dimensi Tematis & Historis, yang mengutip pendapatnya Blaise Pascal mengatakan bahwa “hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman”[56].

[56]http://www.kesimpulan.com/2009/05/teori-negara-hukum.html

N. M. Korkunov juga mengatakan bahwa "*Whatever may be the state's organization, whatever powers it may have, the human conscience tends always to subject this power to legal rules. To the interests of power are necessarily opposed the principles of law. In submitting to the authority of the state the citizen requires of the organs of power a similar submission to law, because to whatever height the interest of authority of order may rise, it can never wholly annihilate and engulf men's other interests. In centralizing force into its hands the state thereby assures to all its citizens good order in all their mutual relations*. (apapun mungkin dapat menjadi suatu organisasi negara, apapun kekuatan yang dimiliki, hati manusia cenderung untuk selalu tunduk kepada kekuasaan yang legal (aturan-aturan hukum). Untuk kepentingan kekuasaan selalu menentang prinsip-psrinsip hukum. Tunduk kepada otoritas negara, warga negara mengharuskan organ-organ kekuasaan melakukan pengajuan yang mirip atau serupa dengan hukum, karena sekuat apapun kepentingan perintah kekuasaan meningkat, tidak pernah dapat sepenuhnya memusnahkan dan menelan kepentingan manusia lainnya. Berlakunya pemusatan (sentralisasi) ke tangan negara sehingga menjamin semua warga negarannya dalam tatanan yang baik di semua hubungan timbal balik dalam masyarakat). Negara dalam hal memegang kekuasaan memiliki arti bahwa fungsi untuk membuat suatu masyarakat yang teratur, serta menegakkan hukum

menjadi bermanfaat dan efektif, serta dibalik itu hukum juga dapat menjadi alat untuk membatasi tidakan sewenang-wenang oleh negara. Konsep *Rule by Law* memberikan penekanan kepada adanya kepastian hukum. Dimana hukum dapat menjadi sebuah alat yang memiliki kepastian untuk memberikan ruang lingkup dan batasan yang sudah jelas bagi para subyek hukum, sehingga subyek hukum akan bertindak sesuai dengan apa yang sudah ditentukan, penentuan terhadap tindakan subyek hukum tersebut dirumuskan dalam bentuk Undang-Undang. Asas kepastian hukum merupakan sebuah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan Peraturan Perundang-Undangan, kepatuhan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Menurut Arief Sidharta bahwa negara hukum menjamin kepastian hukum terwujud dalam masyarakat dan prediktibilitasnya sangat tinggi. Sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat "*predictable"* atau dapat diramalkan. Konsep *Rule by Law* dapat memberikan suatu kontrol sosial dalam kehidupan bermasyarakat, dimana aktivitas yang dilakukan penguasa dapat di kontrol agar tidak melakukan tindakan kesewenang-wenangan dalam melaksanakan tugasnya, serta masyarakat dapat lebih mudah memantau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah apakah kegiatan yang dilakukan pemerintah tersebut sudah sesuai dengan Undang-undang atau tidak. Di lain pihak pemerintah dalam mengarahkan kehidupan masyarakat lebih tertib,

sehingga kehidupan masyarakat sesuai apa yang dikatakan oleh Undang-Undang dan sesuai dengan apa yang diramalkan oleh pembuat Undang-Undang. Prof I Dewa Gede Atmaja yang menyatakan “agar prinsip negara hukum terwujud dalam hubungan hukum dan kekuasaan, secara philosofis dipersyaratkan:

1. Kekuasaan yang memiliki nilai yang bermakna (*meaningfulness)*, harus ditetapkan secara jelas ruang lingkupnya, arah dan batas-batasnya;
2. Penguasa atau pihak yang memegang kekuasaan memiliki kapabilitas, integritas, akuntabilitas, dan semangat mengabdi kepentingan umum (*sense of public service*);
3. Rakyat sebagai pihak yangdikuasai, memiliki kesadaran hukum dalam arti disatukan pihak dapat menggunakan hak-hak sipil dan hak politik untuk melakukan kontrol sosial, serta dilain pihak sadar akan kewajiban sebagai warga negara mematuhi aturan hukum (*the duty of civil abdience).*Selain itu Prof. Bagir Manan mengatakan bahwa hukum selain sebagai kaedah adalah juga gejala kemasyarakatan, dan kesulitan untuk merumuskan semua bahan hukum tertulis adalah hukum sebagai bagian dari masyarakat mencakup semua aspek kehidupan masyarakat. mengingat aspek masyarakat sangat luasdan kompleks, maka tidak mungkin mewujudkan seluruh aspek kehidupan itu dalam

suatu sistem hukum Perundang-undangan atau bentuk hukum tertulis.

Konsep Negara Hukum menurut Aristoteles (384-322 SM) adalah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagian hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Dan bagi Aristoteles (384-322 SM) yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja[57].

Konsepsi Negara Hukum menurut Immanuel Kant dalam bukunya *Methaphysiche Ansfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan mengenai konsep negara hukum liberal. Immanuel Kant mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Paham Immanuel Kant ini terkenal dengan sebutan *nachtwachkerstaats* atau *nachtwachterstaats*[58]. Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditegaskan pada pasal 1 ayat (3)

[57]Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988. Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, hlm. 153.
[58]M. Tahir Azhary, 1992, Negara Hukum, Jakarta, Bulan Bintang, hlm. 73-74.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berarti bahwa hukum merupakan urat nadi seluruh aspek kehidupan. Hukum mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.[59]

1.6.1.4. Teori Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Secara harfiah, otonomi daerah berasal dari kata otonomi dan daerah. Dalam bahasa Yunani, otonomi berasal dari kata *autos* dan *namos*. *Autos* berarti sendiri dan *namos* berarti aturan atau undang-undang, sehingga dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah.[60]

Adapun tujuan pemberian otonomi daerah adalah sebagai berikut:

- Peningkatan pelayanan masyarakat yang semakin baik.
- Pengembangan kehidupan demokrasi.

---

[59] Marwan Efendi, 2005, Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum, PT Gramedia Utama Jakarta hlm. 1

[60]"Pengertian Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah", dikutip dari http://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_daerah diakses pada 8 Mei 2015

- Keadilan nasional.
- Pemerataan wilayah daerah.
- Pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Mendorong pemberdayaaan masyarakat.
- Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Secara konseptual, tujuan Negara Republik Indonesia dilandasi oleh tiga tujuan utama yang meliputi: tujuan politik, tujuan administratif dan tujuan ekonomi. Hal yang ingin diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perwujudan tujuan administratif yang ingin dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah, termasuk sumber keuangan, serta pembaharuan manajemen birokrasi pemerintahan di daerah. Sedangkan tujuan ekonomi yang ingin dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah terwujudnya peningkatan indeks pembangunan manusia sebagai indikator peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia.[61]

[61]Ibid.

Di negara kesatuan seperti Negara Kesatuan Republik Indonesia, daerah tidak bersifat negara, maka daerah tidak memiliki kekuasaan negara seperti di tingkat pusat/nasional. Yang dimilikinya adalah wewenang sebagai turunan dari kekuasaan negara untuk mengurus urusan pemerintahan tertentu menurut asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada prinsipnya kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan beberapa kewenangan yang sebelumnya tersentralisasi di oleh Pemerintah Pusat. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, sejak ditetapkannya otonomi daerah arus dinamika kekuasaan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Ditinjau dari segi ketatanegaraan maka masalah pemerintahan daerah, merupakan masalah struktural dari suatu negara, sebagai suatu organisasi kekuasaan. Sebagai organisasi kekuasaan, maka dapat terjadi beberapa kemungkinan terhadap kedudukan kekuasaan tersebut yaitu, *pertama,* kekuasaan itu terhimpun (*gethered*) dan tidak dapat dibagi-bagikan dan *kedua,* kekuasaan tersebut tersebar (*despresed*) dalam arti dibagi-bagikan pada kelompok-kelompok lainnya.[62]

Terkait hal pembagian kekuasaan, maka terdapat dua macam pembagian kekuasaan secara *vertikal* dan *horizontal.*

[62]Jimly Asshiddiqie, 2006. *http://www.theceli.com.* Dalam buku, Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah*, Yogyakarta: Toga Press, hlm. 64

Dimana yang dimaksud dengan pembagian secara horizontal adalah pembagian dengan didasarkan atas sifat tugas yang berbeda jenisnya, sehingga menimbulkan lembaga-lembaga negara, sedangkan pembagian secara vertikal adalah pembagian kekuasaan yang melahirkan garis hubungan antara pusat dan cabang-cabangnya. Adapun bentuknya yaitu, *pertama*, pelimpahan sebagai kekuasaan kepada orang-orang dari pusat kekuasaan yang berada pada cabang-cabangnya, untuk menyelenggarakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pusat kekuasaan. *Kedua,* pelimpahan sebagian kekuasaan kepada orang-orang dari cabang-cabangnya.[63]

Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan dengan sistem *desentralisasi.* Sehubungan dengan itu penyelenggaraan pemerintah di daerah dilaksanakan melalui tiga asas yaitu, asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Berikut ini akan dijelaskan terkait dengan ketiga asas tersebut.

1) Asas Desentralisasi

Berdasarkan ketentuan umum dalam UU No.32 Tahun 2004, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

[63] Ibid, hlm. 64-65

Desentralisasi dari sudut asal usul kata berasal dari bahasa Latin, yaitu *"de"* atau lepas dan *"centrum"* atau pusat, jadi desentralisasi dapat berarti lepas dari pusat. Lebih lanjut Handoko mengartikan desentralisasi sebagai penyebaran atau pelimpahan secara meluas kekuasaan dan pembuatan keputusan kepada tingkatan-tingkatan organisasi yang lebih rendah.[64] Desentralisasi menurut Rondinelli (1981) merupakan: *"the transfer or delegation of legal and authority to plan, make decisions and manage public functions from the central governmental its agencies to field organizations of those agencies, subordinate units of government, semi autonomous public corporation, area wide or regional development authorities, functional authorities, autonomous local government, or non-governmental organizations"* (desentralisasi adalah pemindahan wewenang perencanaan, pembuatan keputusan, dan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi lapangannya, unit-unit pemerintah daerah, organisasi-organisasi setengah swantantra-otorita, pemerintah daerah, dan nonpemerintah daerah).[65]

Dari penjelasan tersebut kemudian dikembangkan bahwa desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan dibidang tertentu secara vertikal institusi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/lembaga/pejabat bawahannya

[64] Handoko, T.Hani. 2003. *Manajemen*. Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta.hlm 229
[65] Koirudin. 2005. Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah. Malang: Averroes Press. hlm.3

sehingga yang diserahi/dilimpahi kekuasaan wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tertentu tersebut.[66]

Asas desentralisasi ini kemudian ditanggapi sebagai hubungan hukum keperdataan, yakni penyerahan sebagian hak dari pemilik hak kepada penerima sebagian hak, dengan objek hak tertentu. Pemilik hak pemerintah adalah di tangan penerima, dan hak pemerintah tersebut diberikan kepada pemerintah daerah dengan objek hak berupa kewenangan pemerintah dalam bentuk untuk mengatur urusan pemerintahan, namun masih tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.[67]

Dari beberapa pendapat tentang asas desentralisasi maka dapat dikatakan bahwa asas desentralisasi memiliki beberapa keuntungan, seperti pemusatan dan penumpukan kekuasaan dapat dihindari. Disamping itu desentralisasi juga merupakan perwujudan demokrasi, kerena mengikutsertakan rakyat dalam pemilihan.

Selanjutnya desentralisasi juga dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan karena hal-hal yang dianggap lebih penting diurus pemerintah diserahkan kepengurusannya kepada pemerintah daerah setempat. Sedangkan hal-hal yang perlu diurus dan lebih tepat diurus pemerintahan pusat, tetap ditangan pemerintahan pusat.[68]

---

[66]Andi Mustari Pide, 1999, Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI, Jakarta: Gaya Media, hlm.33-34.
[67]Siswanto Sunarno, *Op. Cit.* hlm. 7
[68]Abdul Aziz Hakim, *Op. Cit.* hlm. 65.

Lahirnya konsep desentralisasi merupakan upaya untuk mewujudkan seuatu pemerintahan yang demokratis dan mengakhiri pemerintahan yang sentralistik. Pemerintahan sentralistik menjadi tidak populer karena telah dinilai tidak mampu memahami dan memberikan penilaian yang tepat atas nilai-nilai yang hidup dan berkembang di daerah.

Desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif, dan administrasi sendiri, sehingga akan dijumpai proses pembentukan daerah yang berhak mengatur kepentingan daerahnya.

Tujuan Penyelenggaraan Desentralisasi. Pada dasarnya tujuan penyelenggaraan desentralisasi antara lain :

1. Dalam rangka peningkatan efesiensi dan efektivitas penyelenggaraanpemerintahan.
2. Sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah.
3. Dalam rangka memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional.
4. Untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah.
5. Guna memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan pemerintahan.

6. Sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan.
7. Sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah.
8. Guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Ada beberapa alasan perlunya pemerintah pusat mendesentralisasikan kekuasaan kepada pemerintah daerah, yaitu:

1. Segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mengikutsertakan warga dalam proses kebijakan, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional melalui pembangunan proses demokrasi di lapisan bawah.
2. Segi manajemen pemerintahan, desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas publik terutama dalam penyediaan pelayanan publik.
3. Segi kultural, desentralisasi untuk memperhatikan kekhususan, keistimewaan suatu daerah, seperti geografis, kondisi penduduk, perekonomian, kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya.
4. Segi kepentingan pemerintah pusat, desentralisasi dapat mengatasi kelemahan pemerintah pusat dalam mengawasi program-programnya.

5. Segi percepatan pembangunan, desentralisasi dapat meningkatkan persaingan positif antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga mendorong pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Menurut The Liang Gie, desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada :

1. Dilihat dari sudut politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, desentralisasi adalah untuk mencapai suatu pemerintahan yang efesien.

Kelebihan dan Kelemahan Desentralisasi Menurut Josef Riwu Kaho:

- Kelebihan Desentralisasi:

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
2. Dalam menghadapi masalah yang mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari pemerintah pusat.

3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti buruk karena setiap kebutusan dapat segera dilaksanakan.
4. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat.
5. Dapat memberikan kepuasan bagi daerah karena sifatnya lebih langsung.

- Kelemahan Desentralisasi :

1. Karena besarnya organ-organ pemerintah, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi.
2. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu.
3. Dapat mendorong timbulnya fanatisme daerah.
4. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama.
5. Diperlukan biaya yang lebih banyak.

Menurut J. In het Veld[69], konsep desentralisasi mengandung beberapa kebaikan, yaitu :

1. Memberikan penilaian yang tepat terhadap daerah dan penduduk yang beraneka ragam.
2. Meringankan beban pemerintah, karena pemerintah pusat tidak mungkin mengenal seluruh dan segala kepentingan dan

[69] Muhammad Fauzan. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.* UII Press, Yogyakarta, hlm.59.

kebutuhan setempat dan tidak mungkin dapat mengetahui bagaimana memenuhi kebutuhan tersebut sebaik-baiknya.

3. Dapat dihindarkan adanya beban yang melampaui batas dari perangkat pusat oleh sebab tunggakan kerja.
4. Unsur individu atau daerah lebih menonjol karena dalam ruang lingkup yang sempit seseorang dapat lebih mempergunakan pengaruhnya daripada dalam masyarakat yang lebih luas.
5. Masyarakat setempat dapat kesempatan ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga ia tidak akan merasa sebagai obyek saja.
6. Meningkatkan turut sertanya masyarakat setempat dalam melakukan kontrol terhadap segala tindakan dan tingkah laku pemerintah.

2) Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi merupakan prinsip sistem pemerintahan, dimana terjadi pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat kepada alat-alat pemerintah pusat yang ada disuatu wilayah dalam hubungan hirarkis antara atasan dan bawahan, untuk secara bertingkat meyelenggarakan urusan pemerintahan pusat di wilayah itu, menurut kebijakan yang telah ditetapkan serta beban biaya dari pemerintah pusat.

Alat pemerintah pusat yang ada diwilayah tersebut hanya sebagai penyelenggaraan administratif. Dengan demikian asas

dekonsentrasi merupakan manifestasi dari penyelenggara pemerintah negara, yang menggunakan asas desentralisasi secara secara halus dan dipersempit.[70]

Pengertian dokensentasi merupakan pengembangan atau perbaikan dari sentralisasi dalam pemerintahan, tetapi penyelenggaraannya masih tetap dalam rangka sentralisasi. Disebutkan demikian karena dekonsentrasi itu merupakan penyerahan wewenang dari pusat kepejabat-pejabat di daerah untuk melaksanakan kewenagan tertentu dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan pusat di daerah.[71]

Sedangkan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.Dari penjelasan tersebut maka dapat dikatakan bahwa asas dekonsentrasi sangat erat kaitannya dengan penetapan strategi kebijakan dan pecapaian program kegiatannya, diberikan kepada gubernur atau instansi vertikal di daerah sesuai arahan kebijaksanaan umum dari pemerintah pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap berada pada pemerintah pusat.[72]

[70]Ibid., hlm. 67-68.
[71]Andi Mustari pide, *Op. Cit.*, hlm. 30.
[72]Siswanto Sunarno, *Op. Cit.* hlm. 7-8.

3) Asas Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan pada dasarnya, merupakan keikutsertaan daerah atau desa, termasuk masyarakat atas penugasan atau kuasa dari pemerintah pusat, atau pemerintahan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu. Tugas pembantuan adalah tugas pemerintah daerah, untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan, yang ditugaskan pemerintah pusat atau pemerintah tingkat atasnya, dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan tugas itu kepada yang menugaskannnya.

Dapat diartikan pula bahwa tugas pembantuan merupakan pelimpahan wewenang perundang-undangan, untuk membuat peraturan darerah, menurut garis kebijaksanaan dari pemerintah pusat.[73] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 mendefenisikan tugas pembantuan adalah "penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam asas tugas pembantuan ini, telah tersirat dan tersurat bahwa tugas pembantuan kepada pemerintah desa merupakan tangggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintahan kabupaten/kota. Selanjutnya bahwa pemerintah

[73]Abdul Aziz Hakim, *Op. Cit.* hlm. 68-69.

desa diberikan wewenang untuk menggali potensi yang ada didaerahnya sendiri bersama Badan Pemusyawaratan Desa (BPD).[74]

Pelaksanaan otonomi daerah selain berlandaskan pada acuan hukum, juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerah masing-masing. Pelaksanaan otonomi daerah merupakan titik fokus yang penting dalam rangka memperbaiki kesejahteraan rakyat. Pengembangan suatu daerah dapat disesuaikan oleh pemerintah daerah dengan potensi dan kekhasan daerah masing-masing.

Otonomi daerah diberlakukan di Indonesia melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839). Pada tahun 2004, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga digantikan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia

[74]Siswanto Sunarno, *Op.Cit.* hlm. 8.

Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hingga saat ini telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 23Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844).

Ini merupakan kesempatan yang sangat baik bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kemampuannya dalam melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah. Maju atau tidaknya suatu daerah sangat ditentukan oleh kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan yaitu pemerintah daerah. Pemerintah daerah bebas berkreasi dan berekspresi dalam rangka membangun daerahnya, tentu saja dengan tidak melanggar ketentuan perundang-undangan.[75]

4) Kewenangan daerah

UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 merubah wajah hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Secara hukum maka UU No 32 tahun 2004 dinyatakan sudah tidak berlaku lagi, dan dalam masa 2 (dua) tahun kedepan seluruh perubahan dan peraturan

[75] http://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_daerah

pelaksanaan yang diatur dalam UU No. 23 tahun 2014 harus ditetapkan.

Otonomi daerah yang dijalankan selama ini semata-mata hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mayarakat. Padahal substansi penting dari otonomi daerah adalah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah. Sehingga konsep otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ini yang ditekankan lebih tajam dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.

Perubahan yang mendasar lain yang tidak ada dalam UU No 32 tahun 2004 ialah ditetapkannya Urusan Wajib dan Urusan Pilihan untuk Pemerintah Daerah, dan pola hubungan Urusan Konkuren antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/ Kota yang langsung dimasukkan dalam Lampiran UU No 23 Tahun 2014, tidak dibuat menjadi Peraturan Pemerintah seperti pada UU No 32 tahun 2004 (PP 38 tahun 2007 yang mengatur hubungan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Daerah).

UUD 1945 telah mengamanahkan pada pasal 18 bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.Amanah Konstitusi ini pada UU No. 23 tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah dijabarkan lebih lanjut pada Pasal 2 bahwa: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Pasal 3 menegaskan bahwa daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah. Fungsi pelayanan yang dijalankan oleh pemerintah modern saat ini, terkait dengan tujuan dibentuknya, pemerintah seperti dikemukakan oleh Ryaas Rasyid bahwa:[76]

> Tujuan utama dibentuknya pemerintah adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban, dalam mana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintah modern pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya dalam mencapai kemajuan bersama.

Secara jelas dalam pasal 8 diuraikan bahwa pembinaan dan pengawasan (Binwas) untuk semua penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri.Sedangkan Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di daerah melakukan Binwas atas penyelenggaraan urusan pemerintahan di Provinsinya.

Konsep Desentralisasi dalam UU No 23/2014 ini adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom. Sedangkan pengertian Otonomi Daerah adalah hak,

---

[76]Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan, Op.Cit,* hlm. 11.

wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Asasa Otonomi Daerah terdiri dari :

a. Otonomi luas
b. Otonomi nyata
c. Otonomi yang dapat dipertanggungjawakan

a. Otonomi luas

Otonomi Daerah secara luas berarti daerah tersebut berwenang menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan yang luas hampir di semua bidang pemerintahan kecuali yang oleh UU ditentukan sebagai kewenangan pemerintah pusat

b. Otonomi nyata

Otonomi nyata berarti bahwa pemberian otonomi daerah harus didasarkan pada faktor-faktor keadaan setempat yang memang benar-benar dapat menjamin daerah bersangkutan mampu secara nyata mengatur rumah tangganya sendiri.

c. Otonomi yang dapat dipertanggungjawakan

Otonomi dalam arti bahwa pemberian otonomi benar-benar sejalan dengan tujuannya untuk melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok tanah air, yang pada akhirnya dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat secara adil dan merata

5) Urusan Pemerintahan

Secara garis besar ada 3 (tiga) urusan Pemerintahan yang diatur dalam UU 23/2014 ini, yaitu Urusan Pemerintahan Absolut, Konkuren dan Umum. Urusan pemerintahan Absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, seperti politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.

Selain itu juga meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi strategis, konservasi dan standarisasi nasionallebih banyak pada pengaturan, pembinaan dan pengawasan, berkisar pada pembuatan kebijakan, penetapan norma,standarisasi dan pembinaan & pengawasan.

Urusan Umum adalah urusan yang menjadi urusan pemerintahan baik di Pusat, Provinsi atau Kabupaten/ Kota, seperti: penanganan konflik, pembinaan kebangsaan, kordinasi tugas antar instansi Pemerintah.

Urusan Pemerintahan Konkuren adalah adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah inilah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan Konkuren dibagi menjadi Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Sedangkan Urusan Wajib

dibagi menjadi Pelayanan Dasar dan Non Pelayanan Dasar. Urusan pemerintahan Wajib dan menjadi Pelayanan Dasar ada 6 (enam) urusan, yaitu: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat; dan sosial (psl 12). Pembagian kewenangan urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi (Pemprov), dan Pemerintah Kabupaten/ Kota (Pemkab) dalam UU No. 32 Tahun 2004 pembagian peran ini diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP 38 tahun 2007 mengatur pembagian kewenangan untuk 31 sektor pembangunan). Namun karena bersifat PP maka pembagian ini bisa dilanggar bila ada UU khusus yang dibuat untuk sektor tersebut. Misalnya Undang-undang nomor 36 tahun 2009 tentang kesehatan dapat membuat pembagian kewenangan sendiri yang tidak sejalan dengan pembagian kewenangan sektor kesehatan pada PP 38/2007. Sehingga pada UU 23 Tahun 2014 maka pembagian kewenangan ini dimasukkan kedalam Lampiran UU 23 Tahun 2014 yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari UU ini.

Pada pasal 18 ditentukan bahwa Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Juga ditekankan bahwa Pelaksanaan Pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib yang

berkaitan dengan Pelayanan Dasar berpedoman pada standar pelayanan minimal (SPM) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Dengan kata lain, Pemprov dan Pemkab/Kota wajib memprioritaskan 6 (enam) urusan Pelayanan Dasar yang disebut pada Pasal 12, yaitu : pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat; dan sosial. Artinya keenam program pelayanan dasar ini mendapatkan prioritas pembiayaan, SDM, Sarana/prasarana, dan manajemennya sehingga bisa berjalan baik ditingkat Provinsi dan Kabupaten/ Kota.

Desentralisasi adalah penyerahan sebagian kewenangan eksekutif dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, dimana pada pasal 9 sudah disebutkan bahwa Urusan pemerintahan Konkuren inilah yang menjadi dasar Otonomi Daerah. Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan meliputi Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Pada Urusan Wajib ada Urusan Wajib Pelayanan dasar dan Urusan Wajib Non Pelayanan Dasar.

Pada sisi Pemerintah Daerah, pada pasal 236 diatur bahwa Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah (Perda). Sedangkan pengertian Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan

dan kepentingan masyarakat setempat. Diuraikan lebih lanjut bahwa Materi Perda adalah sebagai berikut :

a. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan;
b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundangan yang lebih tinggi; dan
c. Materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kalau kita analogikan dengan Proses Perkawinan sepasang sejoli yang akan menikah didepan Penghulu, maka proses Desentralisasi yaitu penyerahan sebagian kewenangan Urusan Pemerintahan Pusat kepada Pemerintah Daerah (Urusan Konkuren) dan Tugas pembantuan adalah sebagai IJAB Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.Sedangkan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan Urusan Pemerintah Pusat yang diserahkan diatas menjadi Otonomi Daerah, maka Pemda harus membuat Perda. Sehingga Pembuatan Perda Urusan yang diserahkan Pusat tadi menjadi QOBUL bagi sahnya secara hukum bahwa Pemda menerima kewenangan yang diserahkan Pem Pusat diatas.

6) Perbedaan wewenang antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat

a. Kewenangan pemerintah pusat mencakup kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan lainnya seperti:

kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi strategis, konservasi dan standardisasi nasional. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

b. Pemerintah pusat adalah induk dari pemerintahan, dimana "ia" mengatur masalah-masalah yang menyangkut keberlangsungan negara itu sendiri secara menyeluruh. Sedangkan pemerintah daerah, "ia" bisa menjalankan otonomi seluas-luasnya,tetapi tidak untuk urusan pemerintahan yang oleh undang-undang,ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

c. Pemerintahan pusat bersifat independen, sedangkan pemerintah daerah bersifat otonom, otonom : kewenagan yang luas untuk mengatur diri sendiri tapi tidak independen.

d. Pemerintah pusat pengatur seluruh pemerintah daerah, pemerintahan daerah membantu kegiatan atau program dari pemerintah pusat.

e. Pemerintah pusat mengatur kehidupan bernegara, berbangsa secara keseluruhan termasuk :

1. Mengatur tata cara pelaksanaan pemerintahan daerah melalui otonomi daerah.
2. Mengatur hubungan Internasional.
3. Mengatur keberlangsungan hidup negara seperti perekonomian negara, pertahanan negara, penegakan hukum dan keadilan dan lain-lain.

Sedangkan pemerintah daerah melaksanakan pemerintahan di daerah/diwilayahnya berdasarkan otonomi daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat sesuai peraturan dan UU yang berlaku dengan mempertimbangkan jumlah penduduk, potensi daerah dan kondisi ekonomi daerah masing-masing berdasarkan aturan yang ditetapkan pemerintah pusat. Sedangkan dalam pelaksanaannya pemerintahan pada daerah otonom (Prov/Kab/Kota) di laksanakan oleh Gubernur/Bupati/Walikota bersama DPRD menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan pembangunan di daerahnya. Pemerintah daerah wajib melaksanakan aturan yang ditetapkan pemerintah

pusat dan Perda yang ditetapkan pemerintah daerah tidak boleh bertentangan peraturan pemerintah pusat.

8) Hubungan Pemerintahan Pusat Dan Daerah

1. Hubungan Yang Bersifat Struktural

Secara struktural, pemerintah pusat merupakan penyelenggara urusan pemerintahan di tingkat nasional. pemerintah daerah merupakan penyelenggara urusan pemerintahan di daerah masing-masing bersama DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, dalam sistem danprinsip NKRI.

Secara struktural presiden merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggara urusan pemerintahan di tingkat nasional. Kepala daerah merupakan penyelenggara urusan pemerintahan di daerah masing-masing sesuai dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

Secara struktural kepala daerah kabupaten/ kota tidak memiliki garis struktural dengan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat karena memiliki otonomi seluas luasnya.

2. Hubungan Yang Bersifat Fungsional

Rumitnya penyelenggaraan pemerintahan di era otonomi adalah minimnya instrumen pendukung hubungan fungsional antara pusat dan daerah. Kesulitan dan hambatan manajemen ini

secara tidak langsung menggerogoti pencapaian visi pemerintah pusat sehingga banyak sekali program-program strategis yang dicanangkan pemerintah yang tertuang dalam rencana pembangunan lima tahunan dan program tahunan tidak berjalan sesuai harapan.

Secara harfiah hubungan fungsional adalah adanya hubungan atau bagian dari komunikasi karena faktor proses, sebab akibat atau karena kepentingan yang sama. Hubungan fungsional menyangkut atas pembagian tugas dan wewenang yang harus di jalankan oleh pemerintah pusat dan daerah dalam rangka menjalankan pemerintahan yang baik.

Dalam komunikasi penyelenggaraan pemerintahan antara organisasi Pusat baik kementerian atau lembaga non kementerian atau lembaga lainnya pada umumnya menempatkan hubungan fungsional melekat pada struktur dan fungsi organisasi. Hal ini berdampak bahwa hubungan fungsional antara Pusat dan Daerah sangat dipengaruhi oleh faktor hubungan antarmanusia, jika memiliki hubungan antar manusia terbangun dengan baik maka akan berjalan dengan baik tetapi sebaliknya jika terjadi kebuntuan disana-sini maka komunikasi dan proses penyelenggaraan program terbengkalai dan bahkan ada yang keluar dari budaya organisasi.

Sebenarnya disinilah antara lain terjadinya kebuntuan komunikasi yang menyebabkan kegagalan program di daerah, contohnya program penanggulangan kemiskinan, program KB, program swasembada pangan termasuk program bidang perhubungan khususnya pelayanan publik terminal penumpang.

Urusan pemerintah yang dibagi bersama antar tingkatan dan/ atau susunan terdiri atas 31 bidang urusan pemerintahan yang terdapat pada pasal 2 ayat (4) PP No. 38 tahun 2007, meliputi :

a. pendidikan;
b. kesehatan;
c. pekerjaan umum;
d. perumahan;
e. penataan ruang;
f. perencanaan pembangunan;
g. perhubungan;
h. lingkungan hidup;
i. pertanahan;
j. kependudukan dan catatan sipil;
k. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
l. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
m. sosial;
n. ketenagakerjaan dan ketransmigrasian;
o. koperasi dan usaha kecil dan menengah;

p. penanaman modal;

q. kebudayaan dan pariwisata;

r. kepemudaan dan olah raga;

s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;

t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;

u. pemberdayaan masyarakat dan desa;

v. statistik;

w. kearsipan;

x. perpustakaan;

y. komunikasi dan informatika;

z. pertanian dan ketahanan pangan;

aa. kehutanan;

ab. energi dan sumber daya mineral;

ac. kelautan dan perikanan;

ad. perdagangan; dan

ae. perindustrian.

Urusan pemerintahan yang diserahkan pada daerah disertai dengan pendanaan,sarana dan prasarana, serta kepegawaian (Pasal 3 PP No. 38 tahun 2007 jo Pasal 12 UU No. 32 tahun 2004).

Pasal 3 PP No. 38 Tahun 2007

Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian.

Pasal 12 UU No. 32 Tahun 2004

(1) Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan.

(2) Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. (Pasal 11 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004) jo Pasal 6 ayat (2) PP No 38 Tahun 2007).

Urusan wajib ialah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar (pasal 7 ayat (1) PP No. 38 tahun 2007). Penyelenggaraan urusan wajib berpedoman pada standar pelayanan minimal yang dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah (pasal 11 ayat (4) UU No. 32 tahun 2004).

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 terdapat dua urusan wajib, yaitu urusan wajib provinsi dan urusan wajib kabupaten/kota.Urusan

wajib provinsi yang terdapat dalam Pasal 13 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 meliputi:

a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
e. penanganan bidang kesehatan;
f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
j. pengendalian lingkungan hidup;
k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota ; dan

p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan urusan wajib kabupaten/ kota yang terdapat dalam Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 meliputi:

a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
e. penanganan bidang kesehatan;
f. penyelenggaraan pendidikan;
g. penanggulangan masalah sosial;
h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
j. pengendalian lingkungan hidup;
k. pelayanan pertanahan;
l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
n. pelayanan administrasi penanaman modal;
o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam PP No. 38 tahun 2007, urusan wajib tidak dibagi dua seperti yang terdapat dalam UU No. 32 tahun 2004. Urusan wajib dalam PP No. 38 tahun 2007 meliputi:

a. pendidikan;
b. kesehatan;
c. lingkungan hidup;
d. pekerjaan umum;
e. penataan ruang;
f. perencanaan pembangunan;
g. perumahan;
h. kepemudaan dan olahraga;
i. penanaman modal;
j. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
k. kependudukan dan catatan sipil;
l. ketenagakerjaan;
m. ketahanan pangan;
n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
p. perhubungan;
q. komunikasi dan informatika;
r. pertanahan;
s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;

t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;

u. pemberdayaan masyarakat dan desa;

v. sosial;

w. kebudayaan;

x. statistik;

y. kearsipan; dan

z. perpustakaan.

1.6.2. *Midle Theory* :

Middle Theory adalah teori yang memiliki cakupan lebih sempit dari *grand theory* (teori utama). Dan yang akan digunakan sebagai *middle theory* (teori tengah) dalam penelitian ini adalah, teori nilai dasar hukum, teori sistem hukum dan teori kebijakan publik.

1.6.2.1. Teori Nilai Dasar Hukum[77]

Tiga Nilai Dasar Hukum menurut Gustav Radbruch meliputi nilai kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Nilai kepastian menyatakan bahwa hukum harus memiliki kepastian yang mengikat terhadap seluruh rakyat, hal ini bertujuan agar seluruh rakyat mempunyai hak yang sama dihadapan hukum, sehingga tidak terjadi diskriminasi dalam penegakan hukum. Nilai keadilan memiliki arti

[77]Mustofa Hidayat, "Teori Nilai Dasar Hukum", diakses dari Mustofahidayat.blogspot.com/2013/09/teori-nilai-dasar-hukum.html, pada tanggal 14 April 2015

bahwa hukum harus memberikan rasa adil pada setiap orang, untuk memberikan rasa percaya dan konskwensi bersama, hukum yang dibuat harus diterapkan secara adil untuk seluruh masyarakat, hukum harus ditegakkan seadil-adinya agar masyarakat merasa terlindungi dalam naungan hukum. Nilai kemanfaatan, hukum harus memberikan manfaat bagi semua orang, hukum dibuat agar masyarakat merasa terbantu dengan adanya hukum, sehingga mempermudah hidup masyarakat, bukan justru mempersulit masyarakat.

1.6.2.2. Teori Sistem Hukum[78]

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living Law*) yang dianut dalam masyarakat.

1.6.2.3. Teori Kebijakan Publik

Terminologi kebijakan publik ini menunjuk pada suatu serangkaian peralatan pelaksanaan yang lebih luas dari suatu peraturan

[78]Zen Hadianto, "Teori Sistem Hukum Laurence M. Friedman", diakses dari Zenhadianto.blogspot.com/2014/01/teori-sistem-hukum-laurence-m-friedman.html. pada tanggal 14 April 2015

perundang-undangan, yang mencakup aspek anggaran serta struktur pelaksana. Siklus kebijakan publik sendiri dapat dikaitkan dengan pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, serta evaluasi kebijakan. Terminologi kebijakan dapat diartikan juga sebagai pilihan atau tindakan diantara sejumlah alternatif yang tersedia (ada). artinya ialah kebijakan adalah hasil menimbang untuk selanjutnya memilih yang terbaik dari semua pilihan-pilihan yang tersedia.

Kebijakan publik merupakan realitas sosial sejak manusia menyadari bahwa mereka memiliki tujuan hidup yang sama namun kepentingan yang berbeda dan bervariasi. Kebijakan publik merupakan cabang studi yang bersifat multidisiplin dan membutuhkan kontribusi-kontribusi ilmu dalam kenyataan sehari-hari. Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya adalah berusaha menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan mempelajari kebijakan publik maka kita dapat memahami isi kebijakan publik/kebijakan pemerintah, menilai dampak dari kekuatan-kekuatan lingkungan, menganalisa akibat dari pengaturan berbagai kelembagaan, proses-proses politik , meneliti akibat kebijakan publik terhadap sistem politik dan evaluasi dampak kebijakan terhadap negara.

Dalam kerangka tugas fasilitasi, negara berkewajiban menciptakan *basic social structure* sebagaimana dinyatakan oleh John Rawls dalam torinya, *A Theory of Justice* demi menjamin kepentingan

semua pihak. Artinya, negara tidak berurusan langsung dengan kesejahteraan masing-masing individu, melainkan menciptakan kebijakan publik yang memungkinkan setiap orang mendapat kesempatan yang fair untuk memenuhi kepentingannya. Dalam konteks ini, negara berhak menerapkan Undang-Undang atau kebijakan publik yang dipandangnya bermanfaat untuk memelihara tertib sosial. Kebijakan publik[79] secara mendasar merupakan upaya yang dilandasi pemikiran rasional untuk mencapai suatu tujuan ideal diantaranya adalah : Untuk mendapatkan keadilan, efisiensi, keamanan, kebebasan serta tujuan-tujuan dari suatu komunitas itu sendiri. Keadilan pada konteks ini diartikan sebagai memperlakukan seolah-olah seperti sama (*treating likes alike)*, sedangkan efisiensi diartikan usaha mendapatkan *output* terbanyak dari sejumlah *input* tertentu. Keamanan diartikan pemuasan minimum atas kebutuhan manusia dan kebebasan diartikan sebagai kemampuan untuk melakukan sesuatu yang diinginkan sepanjang tidak mengganggu individu lain.

Poin-poin tersebut seringkali dijadikan sebagai "justifikasi dari kebijakan, tindakan pemerintah, atau juga pertimbangan apakah pemerintah akan segera melakukan sesuatu atau tidak melakukannya. Selain itu, poin-poin ini juga dipakai sebagai kriteria untuk mengevaluasi program-program publik dalam hal ini poin-poin tersebut berfungsi sebagai standar atas program yang dievaluasi tersebut"

[79]Eddi Wibowo, 2004. *Hukum dan Kebijakan Publik, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia*. Yogyakarta, hlm 25

Kebijakan Publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Kebijakan publik terdiri dari dua kata yakni kebijakan dan publik. Kata kebijakan merupakan terjemahan dari kata Inggris *policy* artinya politik, siasat, kebijaksanaan[80] Dalam pembahasan ini kebijakan dibedakan dengan kebijaksanaan. Menurut M. Irfan Islamy, *policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya[81]. *Policy* atau kebijakan ini "tertuang dalam dokumen resmi .... Bahkan dalam beberapa bentuk peraturan hukum, ... misalnya di dalam UU, PP, Keppres, Peraturan Menteri (Permen), Perda dan lain-lain"[82]. Dengan demikian, kebijakan (*policy*) adalah "seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan bagaimana cara untuk pencapaian tujuan". Kata publik mempunyai makna atau pengertian yang dapat berbeda dengan pengertian

[80] Wojowasito, S., *et.al*., 1975.*Kamus Umum Inggris- Indonesia*, Cypress, Jakarta, hlm 60.
[81] M. Irfan Islamy. 1999. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara.* Bumi Aksara. Jakarta, hlm 13.
[82] Lubis, M.Solly, 2007, *Kebijakan Publik*, Mandar Maju, Bandung. hlm 5.

masyarakat. Perbedaan pengertiannya adalah : Masyarakat diartikan sebagai sistem antar hubungan sosial dimana manusia hidup dan tinggal secara bersama-sama. Di dalam masyarakat tersebut terdapat norma-norma atau nilai-nilai tertentu yang mengikat atau membatasi kehidupan anggota-anggotanya. Dilain pihak kata publik diartikan sebagai kumpulan orang-orang yang menaruh perhatian, minat atau kepentingan yang sama. Tidak ada norma atau nilai yang mengikat/ membatasi perilaku publik sebagaimana halnya pada masyarakat karena publik itu sulit dikenali sifat-sifat kepribadiannya (identifikasinya) secara jelas. Satu hal yang menonjol adalah mereka mempunyai perhatian atau minat yang sama[83].

Istilah "kebijakan atau *policy*" biasanya digunakan untuk menunjuk perilaku seseorang atau sejumlah aktor dalam suatu bidang tertentu (misalnya: pejabat, suatu kelompok, lembaga pemerintah). Menurut Dunn, menjelaskan bahwa secara etimologis, istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani, Sansekerta, dan latin. Akar kata dalam bahasa Yunani dan Sansekerta *polis* (Negara-kota) dan *pur* (kota) yang dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi *politea* (Negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris *policie*, yang berarti mengani masalah masalah publik atau administrasi pemerintahan. Laswell dan Kaplan dalam Thoha, Miftah memberikan definisi tentang kebijakan yaitu sebagai program pencapaian tujuan, nilai nilai dalam praktek yang

[83] M. Irfan Islamy. 1999. *Op.cit* hlm. 6

terarah. Ada banyak definisi mengenai apa itu kebijakan publik. Definisi mengenai apa itu kebijakan publik mempunyai makna yang berbeda-beda, sehingga pengertian-pengertian tersebut dapat diklasifikasikan menurut sudut pandang masing-masing penulisnya. Berdasarkan uraian sebelumnya dapat dikatakan bahwa kebijakan publik dapat diartikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang mempunyai dampak terhadap banyak orang. Sehubungan dengan ini Mac Rae dan Wilde mengartikan kebijakan publik sebagai : Serangkaian tindakan yang dipilih oleh Pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah besar orang. Pengertian ini mengandung maksud bahwa kebijakan itu terdiri dari berbagai kegiatan yang terangkai, yang merupakan pilihan Pemerintah dan kebijakan tersebut mempunyai pengaruh dan dampak terhadap sejumlah besar orang. Karena kebijakan merupakan suatu rangkaian tindakan, maka suatu contoh misalnya keputusan seorang Rektor menerima seorang mahasiswa pindahan dari universitas lain, maka itu tidak dapat disebut sebagai kebijakan. Tetapi bila keputusan-keputusan tersebut berkenaan dengan penentuan syarat-syarat yang diperlukan bagi semua mahasiswa pindahan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan masalah itu maka hal tersebut baru dapat disebut sebagai kebijakan. Jadi kebijakan itu harus terdiri dari berbagai kegiatan dan berdampak terhadap banyak orang[84].

[84] M. Irfan Islamy. 1999. hlm.7

Berkaitan dengan kebijakan publik ini, Thomas R. Dye mengemukakan bahwa :

> *Public policy is whatever governments choose to do or not to do. Governments do many thinks; they regulate conflict within society; they organize society to carry on conflict with other societies; they distribute a great variety of symbolic rewards and materials services to members of the society; and they extract money from society, most often in the form of taxes. Thus public policies may be regulative, organizational, distributive, or extractive – or all these things at once* [85]

Pada prinsipnya kebijakan publik itu meliputi apapun yang dipilih atau tidak dipilih oleh Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Lebih lanjut Thomas R. Dye mengemukakan bahwa:

"*Public policies may deal with a wide variety of substantive areas defense, foreign affairs, education, welfare, police, highways, taxation, housing, social security, health, economic opportunity, urban development, inflation and recession, and so on*"[86] Demikian juga, Easton mengemukakan kebijakan publik dapat diartikan sebagai "pengalokasin nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat"[87]. Maksudnya, hanya Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah yang dapat melakukan tindakan-tindaknan secara sah untuk memaksakan nilai-nilai kepada masyarakatnya dalam penyelenggaraan

---

[85]Thomas R. Dye, 1978, *Understanding public policy*, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs. hlm, 3-4

[86]Thomas R Dye, 1978. *Understanding public policy*, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, hlm 3-4

[87] M. Irfan Islamy. 1999. *Op.cit. hlm.* 9.

pemerintahan daerah. Berdasarkan uraian sebelumnya dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah "serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara sah oleh pemerintah/negara kepada seluruh anggota masyarakat yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan publik"[88]. Dari berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli secara umum Kebijakan publik adalah segala tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah, yang dampaknya menjangkau atau dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Mengapa pemerintah yang harus melakukannya. Karena mereka yang memiliki otoritas, yakni kekuasaan yang secara sah didapatkan untuk mengatur nilai yang ada dalam masyarakat. Tapi tidak berarti pemerintah dapat bertindak semaunya. Melalui kebijakan yang diambil diharapkan tercipta *clean government* dan *good governance* yang diharapkan dalam satu system pemerintah yang demokratis.

Definisi kebijakan publik seperti ini mempunyai implikasi sebagai berikut : 1) Kebijakan publik itu berbentuk pilihan tindakan-tindakan pemerintah; 2) Tindakan-tindakan pemerintah itu dialokasikan kepada seluruh masyarakat sehingga bersifat mengikat; 3) Tindakan-tindakan pemerintah itu mempunyai tujuan-tujuan tertentu; 4) Tindakan-tindakan pemerintah itu selalu diorientasikan terhadap terpenuhinya kepentingan publik. Jadi, yang menjadi fokus pengkajian dalam kebijakan publik adalah kepentingan publik. Oleh karenanya,

[88] Ibid

dalam konteks ini “kebijakan publik dan pengambil kebijakannya itu (birokrat) harus memiliki orientasi pada kepentingan publik yang kuat atau Islamy menyebutnya dengan semangat kepublikan”[89] Pada kesempatan tersebut Islamy mengemukakan bahwa : Kebanyakan warga negara menaruh banyak harapan pada administrator publiknya yaitu dengan harapan agar mereka selalu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada publik. Untuk dapat menjadi abdi masyarakat yang selalu memperhatikan kepentingan publik, maka administrator publik perlu memiliki semangat “kepublikan” (*the spirit of publicness*). Semangat responsibilitas administratif dan politis harus melekat juga pada diri administrator publik, sehingga ia dapat menjalankan peran profesionalnya dengan baik. Kalau kepentingan publik adalah sentral maka menjadikan administrator publik sebagai profesional yang proaktif adalah mutlak yaitu administrator publik yang selalu berusaha meningkatkan responsibilitas obyektif dan subyektifnya serta meningkatkan aktualisasi dirinya”[90] Berdasarkan uraian ini, dapat dikatakan bahwa orientasi dari kebijakan publik adalah kepentingan publik.

Hukum tertulis sebagai hukum positif merupakan hukum yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Selain hukum tertulis, yang juga menjadi dasar pembuatan kebijakan publik adalah hukum tidak

[89] Putra, Fadillah, 2001. Paradigma Kritis Dalam StudiKebijakan Publik, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, .hlm 19

[90] Ibid

tertulis yakni asas-asas umum pemerintahan yang baik (*general principle of good administration*). Asas-asas ini meliputi : 1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*); 2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*); 3. Asas kesamaan dalam pengambilan keputusan pangreh (*principle of equality);* 4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness);* 5. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*) 6. Asas jangan mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*); 7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*); 8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*); 9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*); 10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*); 11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*); 12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*); 13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).[91]

Asas kepastian hukum (*principle of legal security*) mempunyai dua aspek yakni aspek material dan formal. Aspek material dari kepastian hukum berhubungan erat dengan asas kepercayaan. Dalam keadaan tertentu asas kepastian hukum dapat menghalangi badan

[91]Syafrudin, Ateng, 1994., "Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah", dalam *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B*), penyusun : Paulus Effendie Lotulung, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 38 -39

pemerintah untuk menarik kembali suatu ketetapan atau mengubahnya untuk kerugian yang berkepentingan. Kemudian sisi formal dari asas kepastian hukum membawa serta bahwa ketetapan yang memberatkan dan ketentuan yang terkait pada ketetapan yang menguntungkan harus disusun dengan kata-kata yang jelas. Asas ini memberi hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki daripadanya. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*), artinya kepentingankepentingan yang mempunyai hubungan langsung dengan kebijakan publik harus dipertimbangkan secara seimbang. Akibat dari suatu kebijakan publik harus sebanding dengan tujuan yang ingin dicapai oleh kebijakan tersebut.

Asas kesamaan dalam pengambilan keputusan pangreh (*principle of equality*), maksudnya hal-hal yang sama harus diperlakukan sama. Asas kesamaan ini dipandang sebagai salah satu asas yang paling mendasar dan berakar di dalam kesadaran hukum warga masyarakat. Asas persamaan memaksa Pemerintah Daerah untuk membuat kebijakan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersifat tidak diskriminatif. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*), mensyaratkan agar pemerintah sebelum membuat kebijakan publik meneliti semua fakta yang relevan dan memasukkan pula semua kepentingan yang relevan ke dalam pertimbangannya. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*), maksudnya suatu kebijakan publik harus

dapat didukung oleh alasan-alasan yang dijadikan dasarnya. Asas jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*), artinya kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah tidak boleh digunakan untuk tujuan lain selain dari tujuan yang ditentukan untuk kewenangan itu. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*), maksudnya Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah wajib memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengajukan keberatan terhadap kebijakan publik yang dibuatnya. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*), maksudnya Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak boleh membuat kebijakan yang sewenangwenang karena kebijakan demikian ini dapat menimbulkan kerugikan bagi warga masyarakat. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*), artinya harapan-harapan yang ditimbulkan oleh janji- janjiPemerintah terhadap warga masyarakat secara layak harus dihormati. Kebijakan publik yang dibuat oleh Pemerintah Daerah harus sesuai dengan harapan-harapan yang dijanjikannya karena kalau tidak maka dapat mengurangi kepercayaan warga masyarakat terhadap Pemerintah Daerah. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*), maksudnya dapat saja terjadi bahwa tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dibatalkan oleh Pejabat yang berwenang.

Dengan demikian, Pemerintah wajib meniadakan kerugian-kerugian yang telah diderita oleh warga masyarakat. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*), artinya sesuatu yang dianggap baik berupa pandangan hidup pribadi warga masyarakat wajib diperhatikan pada saat dibuatnya kebijakan publik. Asas kebijaksanaan (*sapientia*), artinya jika Pemerintah Daerah membuat kebijakan publik dalam penerapan asas kebijakasanaan wajib ditentukan kerangka hukumnya secara pasti untuk mencegah terjadinya penafsiran ambivalen yang dapat merugikan warga masyarakat. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*), artinya kepentingan umum menunjukkan kepentingan sebagian besar warga masyarakat yang sepatutnya didahulukan dari kepentingan pribadi dan golongan oleh Pemerintah Daerah dalam pembuatan kebijakan publik. Penggunaan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik) sebagai landasan bagi pembuatan kebijakan publik adalah penting dengan maksud agar penerapan hukum itu dapat menjamin adanya kepastian hukum dan rasa keadilan. Berdasarkan uraian sebelumnya dapat dikatakan bahwa pada dasarnya, kebijakan publik umumnya harus “dilegalisasikan dalam bentuk hukum , karena sebuah hukum adalah hasil dan kebijakan publik. Dari pemahaman dasar ini kita dapat melihat keterkaitan di antara keduanya dengan sangat jelas. Bahwa sesungguhnya antara hukum dan kebijakan publik itu pada tataran

praktek tidak dapat dipisah-pisahkan. Keduanya berjalan seiring, sejalan dengan prinsip saling mengisi"[92]. Jika dikaji berdasarkan logika, dapat dikatakan bahwa "sebuah produk hukum tanpa ada proses kebijakan publik di dalamnya maka produk hukum itu akan kehilangan makna substansinya. Demikian pula sebaliknya, sebuah proses kebijakan publik tanpa adanya legalisasi dari hukum tentu akan sangat lemah dimensi operasionalisasi dari kebijakan publik tersebut.

Berikut ini disarikan pendapat para ahli tentang kebijakan publik;

Chandler dan Plano (1988)[93] Kebijkan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas. Pengertian kebijakan publik menurut Chandler dan Plano dapat diklasifikasikan kebijakan sebagai intervensi pemerintah. Dalam hal ini pemerintah mendayagunakan berbagai instrumen yang dimiliki untuk mengatasi persoalan publik.

Thomas R. Dye (1981)[94] Kebijakan publik dikatakan sebagai apa yang tidak dilakukan maupun apa yang dilakukan oleh pemerintah. Pokok kajian dari hal ini adalah negara. Pengertian ini selanjutnya

[92] Eddi Wibowo. 2004. *Op.cit.* hlm 32.
[93] Hessel Nogi S. Tangkilisan, MSi, 2003, Teori dan Konsep Kebijakan Publik dalam *Kebijakan Publik yang Membumi, konsep, strategi dan kasus*, Yogyakarta : Lukman Offset dan YPAPI, hlm 1.
[94] Ibid

dikembangkan dan diperbaharui oleh para ilmuwan yang berkecimpung dalam ilmu kebijakan publik. Definisi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye ini dapat diklasifikasikan sebagai keputusan (decision making), dimana pemerintah mempunyai wewenang untuk menggunakan keputusan otoritatif, termasuk keputusan untuk membiarkan sesuatu terjadi, demi teratasinya.

Easton (1969)[95] Kebijakan publik diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam hal ini hanya pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Definisi kebijakan publik menurut Easton ini dapat diklasifikasikan sebagai suatu proses management, yang merupakan fase dari serangkaian kerja pejabat publik. Dalam hal ini hanya pemerintah yang mempunyai andil untuk melakukan tindakan kepada masyarakat untuk menyelesaikan masalah publik, sehingga definisi ini juga dapat diklasifikasikan dalam bentuk intervensi pemerintah.

Anderson (1975)[96] Kebijakan publik adalah sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badanbadan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan tersebut adalah :

1. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah.

[95] Ibid
[96]Ibid

3. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan.
4. Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Definisi kebijakan publik menurut Anderson dapat diklasifikasikan sebagai proses management, dimana didalamnya terdapat fase serangkaian kerja pejabat publik ketika pemerintah benar-benar berindak untuk menyelesaikan persoalan di masyarakat. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai decision making ketika kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif (tindakan pemerintah mengenai segal sesuatu masalah) atau negatif (keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).

Woll (1966)[97] Kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Adapun pengaruh dari tindakan pemerintah tersebut adalah : Adanya pilihan kebijakan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat.

[97] Ibid

Adanya output kebijakan, dimana kebijakan yang diterapkan pada level ini Menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Definisi kebijakan publik menurut Woll ini dapat diklasifikasikan sebagai intervensi pemerintah (intervensi sosio kultural) yaitu dengan mendayagunakan berbagai instrumen untuk mengatasi persoalan publik. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai serangkaian kerja para pejabat publik untuk menyelesaikan persoalan di masyarakat.

Jones (1977)[98] Jones menekankan studi kebijakan publik pada dua proses, yaitu : Proses-proses dalam ilmu politik, seperti bagaimana masalah-masalah itu sampai pada pemerintah, bagaimana pemerintah mendefinisikan masalah itu, dan bagaimana tindakan pemerintah.

Refleksi tentang bagaimana seseorang bereaksi tehadap masalah-masalah, terhadap kebijakan negara, dan memecahkannya.

Menurut **Charles O. Jones** (1977)[99] kebijakan terdiri dari komponen-komponen :

- Goal atau tujuan yang diinginkan.
- Plans atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan.
- Program, yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan.

[98] Ibid
[99] ibid

- Decision atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
- Efek, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder).

Jones memandang kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya sedikit demi sedikit. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making, yaitu ketika pemerintah membuat suatu keputusan untuk suatu tindakan tertentu. Klasifikasi ini juga dapat didefinisikan sebagai intervensi negara dengan rakyatnya ketika terdapat efek dari akibat suatu program yang dibuat oleh pemerintah yang diterapkan dalam masyarakat.

Heclo (1972)[100] Heclo menggunakan istilah kebijakan secara luas, yakni sebagai rangkaian pemerintah atau tidak bertindaknya pemerintah atas sesuatu masalah. Jadi lebih luas dari tindakan atau keputusan yang bersifat khusus. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making yaitu apa yang dipilih oleh pemerintah untuk mengatasi suatu masalah publik, baik dengan cara melakukan suatu tindakan maupun untuk tidak melakukan suatu tindakan.

Henz Eulau dan **Kenneth Previt** (1973)[101] Merumuskan kebijakan sebagai keputusan yang tetap, ditandai oleh kelakuan yang berkesinambungan dan berulang-ulang pada mereka yang membuat kebijakan dan yang melaksanakannya. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making yaitu ketika pemerintah

[100] Ibid
[101] Ibid

memilih untuk membuat suatu keputusan (to do) dan harus dilaksanakan oleh semua masyarakat.

Robert Eyestone[102] Secara luas kebijakan publik dapat didefinsikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai governance, dimana didalamnya terdapat interaksi negara dengan rakyatnya dalam rangka mengatasi persoalan publik.

Richard Rose[103] Kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Kebijakan ini dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai intervensi negara dengan rakyatnya dalam rangka mengatasi persoalan publik, karena melalui hal tersebut akan terjadi perdebatan antara yang setuju dan tidak setuju terhadap suatu hasil kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Carl Friedrich[104] Ia memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkup tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai intervensi pemerintah (intervensi sosio kultural) dengan mendayagunakan berbagai instrumen (baik

[102]Budi Winarno, 2002. Apakah Kebijakan Publik? dalam Teori dan Proses Kebijakan Publik, Yogyakarta : Media Pressindo, hlm 15.
[103] Ibid
[104] Ibid

kelompok, individu maupun pemerintah) untuk mengatasi persoalan publik.

James Anderson [105] Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai intervensi pemerintah (intervensi sosio kultural) yaitu dengan mendayagunakan berbagai instrumen untuk mengatasi persoalan publik.

Amir Santoso[106] Pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi kedalam dua kategori, yaitu :

- Pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik sebagai tindakantindakan pemerintah.Semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making dimana tindakan-tindakan pemerintah diartikan sebagai suatu kebijakan.
- Pendapat ahli yang memberikn perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Kategori ini terbagi dalam dua kubu, yakni :

  Mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusankeputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksudmaksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan atau dengan kata lain kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making oleh pemerintah dan dapat juga

[105] Ibid
[106] Ibid

diklasifikasikan sebagai interaksi negara dengan rakyatnya dalam mengatasi persoalan publik.

Kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan (Presman dan Wildvsky). Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making dimana terdapat wewenang pemerintah didalamnya untuk mengatasi suatu persoalan publik. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai intervensi antara negara pada suatu masyarakat.

Setiap produk kebijakan haruslah memperhatikan substansi dari keadaan sasaran, melahirkan sebuah rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijabarkan dan diimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut. Untuk melahirkan sebuah produk kebijakan, dapat pula memahami konsepsi kebijakan menurut Abdul Wahab yang dipertegas oleh Budiman Rusli[107] lebih jauh menjelaskan sebagai berikut :

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan. Paling tidak ada tiga perbedaan mendasar antara kebijakan dengan keputusan yakni :

1) Ruang lingkup kebijakan jauh lebih besar dari pada keputusan Pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaahan yang mendalam terhadap keputusan.
2) Kebijakan biasanya mencakup upaya penelusuran interaksi yang berlangsung diantara begitu banyak individu, kelompok dan organisasi.

[107]Rusli, Budiman, 2000. Pola Kebijakan Publik tentang Kerjasama antar Pemerintah Kotamadya dan Kabupaten Daerah Tingkat II Cirebon dalam Pembangunan Prasarana Kota Terpadu Cirebon Raya, Bandung;Pascasarjana UNPAD hlm 51,52

3) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi. Perbedaan antara kebijakan dengan administrasi mencerminkan pandangan klasik. Pandangan klasik tersebut kini banyak dikritik, karena model pembuatan kebijakan dari atas misalnya, semakin lama semakin tidak lazim dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Pada kenyataannya, model pembuatan kebijakan yang memadukan antara *top-down* dengan *bottom-up* menjadi pilihan yang banyak mendapat perhatian dan pertimbangan yang realistis.
4) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi. Langkah pertama dalam menganalisis perkembangan kebijakan negara ialah perumusan apa yang sebenarnya diharapkan oleh para pembuat kebijakan. Pada kenyataannya cukup sulit mencocokkan antara perilaku yang senyatanya dengan harapan para pembuat keputusan.
5) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan. Perilaku kebijakan mencakup pula kegagalan melakukan tindakan yang tidak disengaja, serta keputusan untuk tidak berbuat yang disengaja (*deliberate decisions not to act*). Ketiadaan keputusan tersebut meliputi juga keadaan dimana seseorang atau sekelompok orang yang secara sadar atau tidak sadar, sengaja atau tidak sengaja menciptakan atau memperkokoh kendala agar konflik kebijakan tidak pernah tersingkap di mata publik.
6) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai, yang mungkin sudah dapat diantisipasikan sebelumnya atau mungkin belum dapat diantisipasikan. Untuk memperoleh pemahaman yang

mendalam mengenai pengertian kebijakan perlu pula kiranya meneliti dengan cermat baik hasil yang diharapkan ataupun hasil yang senyatanya dicapai. Hal ini dikarenakan, upaya analisis kebijakan yang sama sekali mengabaikan hasil yang tidak diharapkan (*unintended results*) jelas tidak akan dapat menggambarkan praktik kebijakan yang sebenarnya.

7) Kebijakan kebanyakan didefenisikan dengan memasukkan perlunya setiap kebijakan melalui tujuan atau sasaran tertentu baik secara eksplisit atau implisit. Umumnya, dalam suatu kebijakan sudah termaktub tujuan atau sasaran tertentu yang telah ditetapkan jauh hari sebelumnya, walaupun tujuan dari suatu kebijakan itu dalam praktiknya mungkin saja berubah atau dilupakan paling tidak secara sebagian.
8) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu. Kebijakan itu sifatnya dinamis, bukan statis. Artinya setelah kebijakan tertentu dirumuskan, diadopsi, lalu diimplementasikan, akan memunculkan umpan balik dan seterusnya.
9) Kebijakan meliputi baik hubungan yang bersifat antar organisasi ataupun yang bersifat intra organisasi. Pernyataan ini memperjelas perbedaan antara keputusan dan kebijakan, dalam arti bahwa keputusan mungkin hanya ditetapkan oleh dan dan melibatkan suatu organisasi, tetapi kebijakan biasanya melibatkan berbagai macam aktor dan organisasi yang setiap harus bekerja sama dalam suatu hubungan yang kompleks.
10) Kebijakan negara menyangkut peran kunci dari lembaga pemerintah, walaupun tidak secara ekslusif. Terhadap kekaburan antara sektor

publik dengan sektor swasta, disini perlu ditegaskan bahwa sepanjang kebijakan itu pada saat perumusannya diproses, atau setidaknya disahkan atau diratifikasikan oleh lembaga-lembaga pemerintah, maka kebijakan tersebut disebut kebijakan negara.

11) Kebijakan dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif. Hal ini berarti pengertian yang termaktub dalam istilah kebijakan seperti proses kebijakan, aktor kebijakan, tujuan kebijakan serta hasil akhir suatu kebijakan dipahami secara berbeda oleh orang yang menilainya, sehingga mungkin saja bagi sementara pihak ada perbedaan penafsiran mengenai misalnya tujuan yang ingin dicapai dalam suatu kebijakan dan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut.

Sementara itu Parsons[108], memberikan gagasan tentang kebijakan adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Menurutnya kata *policy* mengandung makna kebijakan sebagai *rationale,* sebuah manifestasi dari penilaian pertimbangan. Artinya sebuah kebijakan adalah usaha untuk mendefenisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan.

Selanjutnya Nurcholis [109], memberikan defenisi tentang kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam hal :

1. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit organisasi pelaksanaan kebijakan,
2. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan

[108]Parsons, Wayne. 2006. Public Policy: Pentgantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan. Dialihbahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso. Jakarta: Kencana, hlm 15.

[109]Nurcholis, Hanif. 2007. Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah,Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, hlm 263.

kelompok sasaran yang dimaksudkan. Makna kebijakan seperti yang dikutip oleh Jones[110] dalam pandangan Prof Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, yang menyatakan bahwa kebijakan itu ialah : —*a standing decision characterized by behavior consistency and repetiveness on the part of both thoose who make it and those who abide by it"*.

Menurut Jones, bahwa kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan *(repetiveness)* tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yag mematuhi keputusan tersebut.

Sekalipun defenisi menimbulkan beberapa pertanyaan atau masalah untuk menilai berapa lama sebuah keputusan dapat bertahan atau hal apakah yang membentuk konsistensi dan pengulangan tingkah laku yang dimaksud serta siapa yang sebenarnya melakukan jumlah pembuat kebijakan dan pematuh kebijakan tersebut, namun demikina defenisi ini telah memperkenalkan beberapa komponen kebijakan publik.

Selanjutnya tentang kebijakan publik Dye[111], mengemukakan : —*Public policy is what ever governments choose to do or not to do"*, konsep ini menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Menurutnya bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Disamping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini

---

[110]Jones, Charles O.1996. Pengantar Keijakan Publik (Publik Policy) Terjemahan Rick Ismanto, Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada, hlm 47.

[111]Thomas R Dye. 2008. *Understanding Public Policy. Pearson Education' Upper Saddle River'*. New Jersey. hlm. 1.

disebabkan sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan ‖sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah‖. Dengan demikian kebijakan menurt Dye, adalah merupakan upaya untuk memahami:

1. Apa yang dilakukan dan atau tidak dilakukan oleh pemerintah,
2. Apa penyebab atau yang mempengaruhinya, dan
3. Apa dampak dari kebijakan tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Kalau konsep ini diikuti, maka dengan demikian perhatian kita dalam mempelajari kebijakan seyogianya diarahkan pada apa yang nyata dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan. Dalam kaitan inilah maka mudah dipahami jika kebijakan acap kali diberikan makna sebagai tindakan politik. Sehubungan dengan hal tersebut Dunn[112], mengemukakan bahwa proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis.

Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan diaktualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

Itulah sebabnya Utomo mengemukakan setiap peraturan daerah, undang-undang maupun kebijakan akan selalu terkait atau dikaitkan atau bahkan dipengaruhi oleh sistem politik, sistem pemerintahan atau suasana politik atau bahkan keinginan *power* elit pada suatu waktu. Senada dengan hal tersebut Nugroho[113] mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya.

---

[112]Willian N Dunn, , 1981. *Public Policy Analysis : An Intruduction, Prentce_Ha, Inc*, Englewood Cliffs, N.J.07632. USA, hlm 22.

[113] Nugroho, D, Riant. 2003. Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, hlm 7.

Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.

‘Dari berbagai pengertian yang dikemukakan oleh para pakar di atas, penulis berpendapat bahwa kebijakan publik identik dengan regulasi atau aturan atau dapat diartikan sebagai suatu produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah yang harus dipahami secara utuh dan benar. Kebijakan publik diawali dengan adanya isue yang menyangkut kepentingan bersama dimana dipandang perlu untuk diatur melalui formulasi kebijakan dan disepakati oleh legislatif dan eksekutif untuk ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah, maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Kebijakan publik memiliki tingkatan, Nugroho[114], menegaskan bahwa secara sederhana rentetan atau tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni :

1. Kebijakan publik yang bersifat *makro* atau umum, atau mendasar, yaitu (a) UUD1945, (b) UU/Perpu, (c) Peraturan Pemerintah, (d) Peraturan Presiden, dan (e) Peraturan Daerah.
2. Kebijakan Publik yang bersifat *(meso)* atau menengah, atau penjelas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati dan Walikota.

[114] Nugroho 2006. Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, hlm 31.

3. Kebijakan Publik yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

Dari gambaran tentang hirarki kebijakan di atas, nampak jelas bahwa kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah merupakan kebijakan publik yang bersifat strategis tapi belum implementatif, karena masih memerlukan derivasi kebijakan berikutnya atau kebijakan publik penjelas atau yang sering disebut sebagai peraturan pelaksanaan atau petunjuk pelaksanaan.

Terkait dengan hirarki kebijakan secara umum Abidin membedakan kebijakan dalam tiga tingkatan sebagai berikut [115]:

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan pelaksanaan, yaitu kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-Undang.
3. Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan.

Younis membagi kebijakan publik atas tiga tahap yakni : formasi dan desain kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Sedangkan Gortner [116], menjelaskan ada lima tahapan dalam proses terjadinya kebijakan,

[115] Said Zainal Abidin, , 2004, *Kebijakan Publik,* Jakarta Pancar Siwah, hlm 31-34
[116] Harold F Gortner,. 1984. *Adinistration in The Public Sector.* New York. Jhon Willy, hlm. 30

yakni pertama identifikasi masalah, kedua formulasi, ketiga legitimasi, keempat aplikasi dan kelima evaluasi.

Charles O. Jones menegaskan bahwa kebijakan publik terdiri dari komponen-komponen :

1. *Goal* atau tujuan yang diinginkan,
2. *Plans* atau proposal, yaitu pengertian yang spesific untuk mencapai tujuan,
3. *Programs,* yaitu upaya-upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan,
4. *Decisions* atau keputusan, aitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
5. *Efec,* yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder.

Kadji mengemukakan bahwa terdapat beberapa unsur yang terkandung dalam kebijakan publik sebagai berikut[117] :

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang dimkasud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu dalam memecahkan masalah publik tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

[117] Kadji, Yulianto. 2008. Impelemntasi Kebijakan Publik melalui MSN Aprproach, Jurnal Teknologi dan Manajemen Indonesia, Volume 6 Edisi Khusus Juli 2008, Univesrsitas Merdeka Malang hlm 10.

Dengan memahami pendapat para pakar tentang kebijakan tersebut, setidaknya terdapat butir-butir yang merupakan ciri penting dari pengertian kebijakan yakni :

1. Kebijakan adalah suatu tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat.
2. Kebijakan dibuat melalui tahap-tahap yang sistematis sehingga semua variabel pokok dari semua permasalahan yang akan dipecahkan tercakup.
3. Kebijakan harus dapat dilaksanakan oleh (unit) organisasi pelaksana.
4. Kebijakan perlu dievaluasi sehingga diketahui berhasil atau tidaknya dalam menyelesaikan masalah.
5. Kebijakan adalah produk hukum yang harus ditatati dan berlaku mengikat terhadap warganya.

1.6.3. *Applied Theory* :

Teori Aplikasi adalah teori yang memiliki cakupan khusus dan pembahasannya pada tataran praktis. Yang akan digunakan sebagai *applied theory* (teori aplikasi) dalam penelitian ini adalah teori keadilan pancasila Teori Hukum Progresif Menurut Satjipto Rahardjo Teori Hukum Responsif dan Teori Pelayanan Publik

1.6.3.1. Teori Keadilan Pancasila

Pancasila sebagai norma dasar bagi tata hukum di Indonesia[118] sebagaimana teori Hans-Kelsen dengan sebutan *Grundnorm.* Pendekatan Grundnorm Kelsen, paling sedikit

[118]Lihat Bernard L Tanya. 2015,Pancasila Bingkai Hukum Indonesia,Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 13.

membahas dua hal yaitu "posisi" *Grundnorm* dan "peran" *Grundnorm.*[119]

Negara Pancasila adalah negara kebangsaan yang berkeadilan sosial, yang berarti bahwa negara sebagai penjelmaan manusia sebagai Makhluk Tuhan yang Maha Esa, sifat kodrat individu dan makhluk sosial bertujuan untuk mewujudkan suatu keadilan dalam hidup bersama (Keadilan Sosial). Keadilan sosial tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan manusia sebagai makhluk yang beradab (sila kedua). Manusia pada hakikatnya adalah adil dan beradab, yang berarti manusia harus adil terhadap diri sendiri, adil terhadap Tuhannya, adil terhadap orang lain dan masyarakat serta adil terhadap lingkungan alamnya.[120]

Berkaitan dengan Keadilan Sosial dimaksud, pandangan keadilan dalam hukum secara harfiahnya mempunyai makna yang sempit yakni apa yang sesuai dengan hukum dianggap adil sedang yang melanggar hukum dianggap tidak adil. Jika terjadi pelanggaran hukum, maka harus dilakukan pengadilan untuk memulihkan keadilan. Dalam hal terjadinya pelanggaran pidana atau yang dalam bahasa sehari-hari disebut "*kejahatan*" maka harus dilakukan pengadilan yang akan melakukan pemulihan keadilan dengan

---

[119] Wolgang Friedman. 1967, Legal Theory, London: Stevens & Son, hlm. 17.

[120] http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial. diakses pada 14 April 2015

menjatuhkan hukuman kepada orang yang melakukan pelanggaran pidana atau kejahatan tersebut.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bersumber pada dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara atau falsafah negara (*fiolosofische grondslag*) sampai sekarang tetap dipertahankan dan masih tetap dianggap penting bagi negara Indonesia. Secara aksiologis, bangsa Indonesia merupakan pendukung nilai-nilai Pancasila (*subcriber of values Pancasila*). Bangsa Indonesia yang berketuhanan, yang berkemanusiaan, yang berpersatuan, yang berkerakyatan, dan yang berkeadilan sosial.

Sebagai pendukung nilai, bangsa Indonesialah yang menghargai, mengakui, serta menerima Pancasila sebagai suatu bernilai. Pengakuan, penghargaan, dan penerimaan Pancasila sebagai sesuatu yang bernilai itu akan tampak merefleksikan dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan bangsa Indonesia. Kalau pengakuan, penerimaan, atau penghargaan itu direfleksikan dalam sikap, tingkah laku, serta perbuatan manusia dan bangsa Indonesia dalam hal ini sekaligus adalah pengembannya dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan manusia Indonesia. Oleh karenanya Pancasila sebagai suatu sumber hukum tertinggi secara irasional dan sebagai rasionalitasnya adalah sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bangsa Indonesia tertuju pada dasar negara, yaitu Pancasila, yang mana sila kelimanya sebagai berikut: “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Yang menjadi persoalan sekarang adalah apakah yang dinamakan adil menurut konsepsi hukum nasional yang bersumber pada Pancasila.

Untuk lebih lanjut menguraikan tentang keadilan dalam perspektif hukum nasional, terdapat diskursus penting tentang adil dan keadilan sosial. Adil dan keadilan adalah pengakuan dan perlakukan seimbang antara hak dan kewajiban.

Konsepsi demikian apabila dihubungkan dengan sila kedua dari Pancasila sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia, pada hakikatnya menginstruksikan agar senantiasa melakukan perhubungan yang serasi antar manusia secara individu dengan kelompok individu yang lainnya sehingga tercipta hubungan yang adil dan beradab.

Lebih lanjut apabila dihubungkan dengan “Keadilan Sosial”, maka keadilan itu harus dikaitkan dengan hubungan-hubungan kemasyarakatan. Keadilan sosial dapat diartikan sebagai:[121]

1) Mengembalikan hak-hak yang hilang kepada yang berhak.
2) Menumpas keaniayaan, ketakutan dan perkosaan dan pengusaha-pengusaha.

[121]http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial, diakses pada 14 April 2015

3) Merealisasikan persamaan terhadap hukum antara setiap individu, pengusaha-pengusaha dan orang-orang mewah yang didapatnya dengan tidak wajar".

Keadilan sosial menyangkut kepentingan masyarakat dengan sendirinya individu yang berkeadilan sosial itu harus menyisihkan kebebasan individunya untuk kepentingan individu yang lainnya.

Hukum nasional hanya mengatur keadilan bagi semua pihak, oleh karenanya keadilan di dalam perspektif hukum nasional adalah keadilan yang menserasikan atau menselaraskan keadilan-keadilan yang bersifat umum di antara sebagian dari keadilan-keadilan individu. Dalam keadilan ini lebih menitikberatkan pada keseimbangan antara hak-hak individu masyarakat dengan kewajiban-kewajiban umum yang ada di dalam kelompok masyarakat hukum.[122]

1.6.3.2. Teori Hukum Progresif Menurut Satjipto Rahardjo[123]

Teori Hukum Progresif yang dicetuskan oleh Profesor Satjipto Rahardjo ini menegaskan bahwa hukum adalah untuk manusia, dan bukan sebaliknya. "*Hukum itu bukan hanya bangunan peraturan, melainkan juga bangunan ide, kultur, dan cita-cita*".[124]

---

[122]http://ugun-guntari.blogspot.com/2011/02/teori- keadilan-perspektif-hukum.html,diakses pada 14 April 2015

[123]http://sergie-zainovsky.blogspot.com/2012/10/teori-hukum-progresif-menurut-satjipto.html diakses penulisi tanggal 14 April 2015

[124]Teori Hukum Progresif (Satjipto Rahardjo) sebagaimana yang di muat dalam buku "Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi", Dr. Bernard L. Tanya, S.H., M.H.,

Teori ini berawal dari keprihatinan beliau terhadap keterpurukan hukum di Indonesia, beberapa kritiknya yang sering dilontarkan baik berupa wacana lisan maupun tulisan antara lain dikatakan bahwa:

"Hukum itu sudah cacat sejak dilahirkan, hal ini sejatinya adalah sebuah tragedi hukum. Masyarakat diatur hukum yang penuh cacat, karena ketidakmampuannya untuk merumuskan secara tepat hal-hal yang ada dalam masyarakat. Akibatnya masyarakat diatur oleh hukum yang sudah cacat sejak lahir".

Progresif berasal dari kata *Progress* yang berarti kemajuan. Hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab problematika yang berkembang dalam masyarakat, serta mampu melayani masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya aparat penegak hukum sendiri.

Gagasan hukum progresif bertolak dari pandangannya bahwa hukum harus dilihat sebagai suatu ilmu, oleh karenanya hukum tidak hanya dianggap selesai setelah tersusun sebagai peraturan perundang-undangan dengan kalimat yang telah tertata rapi dan sistematis, akan tetapi hukum harus selalu mengalami proses pemaknaan sebagai sebuah pendewasaan atau pematangan, sehingga

---

Dr. Yoan N. Simanjuntak, S.H., M.H., dan Markus Y. Hage, S.H. M.H.. 2006. CV. Kita, Surabaya, hlm.34

dengan proses itulah hukum dapat menunjukkan jati dirinya sebagai sebuah ilmu, yaitu selalu berproses untuk mencari kebenaran.

Hukum harus dilihat secara utuh menyeluruh yang menekankan pada sifat substantif dan transedental dengan mendasarkan pada fakta sosial yang tidak lepas dari nilai-nilai agama, etik dan moral, dan tidak hanya dalam wujud norma-norma yang tertulis saja.

Hukum Progresif adalah bagian dari proses pencarian kebenaran yang tidak pernah berhenti, yang bertolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum di masyarakat, berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum dalam *setting* Indonesia akhir abad ke-20. Dalam proses pencarian itu Satjipto Rahardjo berkesimpulan bahwa salah satu penyebab menurunnya kinarja dan kualitas penegak hukum di Indonesia adalah dominasi paradigma positivisme dengan sifat formalitasnya yang melekat.

Dalam kaitannya dengan sistem peradilan pidana, kegagalan dalam penegakan hukum dan pemberdayaan hukum ditengarai oleh sikap *submissive*terhadap kelengkapan hukum yang ada, seperti prosedur, doktrin dan asas hukum Indonesia, selain itu juga disebabkan ketidakmampuan *criminal justice system* dalam mengemban tugasnya. Sehingga muncul pertanyaan tentang sejauhmana efisiensi lembaga peradilan sebagai institusi tempat mencari keadilan, serta lembaga penegak hukum lainnya yang

berakibat pada ketidakpuasan terhadap eksistensi lembaga-lembaga peradilan itu sendiri.

Di sisi lain penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan hukum adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan, dimana proses penegakan hukum itu akan berpuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum.

Dalam kaitannya antara peranan peraturan perundang-undangan dengan pelaksanaannya yang dilakukan oleh para penegak hukum, Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa:

Dalam nada yang mungkin agak ekstrim dapat dikatakan bahwa keberhasilan atau kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan tersebut dibuat. Misalnya, badan legislatif membuat peraturan yang sulit dilaksanakan dalam masyarakat, maka sejak saat itu sebetulnya badan tersebut telah menjadi arsitek bagi kegagalan para penegak hukum dalam menerapkan peraturan tersebut. Hal ini, misalnya dapat terjadi karena peraturan tersebut memerintahkan dilakukannya sesuatu yang tidak

didukung oleh sarana yang mencukupi. Akibatnya, tentu saja peraturan tersebut gagal dijalankan oleh penegak hukum.

Pada bagian lain, dalam kaitannya dengan fungsi hukum dan lembaga hukum dalam masyarakat, Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa:

Pengkajian terhadap hukum dari sudut studi hukum dan masyarakat, selalu ingin menegaskan *fungsi* apa yang sesungguhnya dijalankan oleh hukum atau lembaga hukum itu di dalam masyarakat penegasan mengenai fungsi ini tidak hanya dilihat dari sudut ketentuan hukum yang mengaturnya, melainkan juga dari apa yang ditentukan oleh masyarakat sendiri mengenainya.

Hukum merupakan mekanisme yang mengintegrasikan kekuatan-kekuatan dan proses-proses dalam masyarakat, dengan demikian maka pengadilan pastilah merupakan lembaga yang menjadi pendukung utama dari mekanisme itu, karena dalam lembaga inilah nantinya sengketa-sengketa yang terdapat dalam masyarakat tersebut akan diselesaikan, agar tidak berkembang menjadi pertentangan yang membahayakan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Sejalan dengan pendapat Satjipto Rahardjo, Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa, sistem hukum akan bekerja jika terdapat kekuatan-kekuatan sosial (*sosial forces*) yang menggerakkan hukum. Kekuatan-kekuatan sosial itu terdiri dari

elemen nilai dan sikap sosial yang dinamakan budaya hukum (*legal culture*). Menurut Friedman, istilah *Sosial Forces* merupakan sebuah abstraksi yang tidak secara langsung menggerakkan sistem hukum, tetapi perlu diubah menjadi tuntutan-tuntutan formal untuk menggerakkan bekerjanya sistem hukum di pengadilan.

Istilah Budaya Hukum juga digunakan oleh Daniel S. Lev dalam tulisannya berjudul *Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia* (Lembaga-lembaga Peradilan dan Budaya Hukum Indonesia), Ia menerapkan konsep budaya hukum untuk menganalisis pola-pola perubahan sistem hukum Indonesia sejak revolusi, uraian Lev berkisar pada dua konsep, yaitu konsep "Sistem Hukum" dan konsep "Budaya Hukum". Menurut Lev suatu "Sistem Hukum" itu terdiri atas proses-proses formal yang membentuk lembaga-lembaga formal bersama-sama dengan proses informal yang mengelilinginya, sedangkan "Budaya Hukum" diartikan sebagai nilai-nilai yang terkait dengan hukum dan proses hukum, dimana budaya hukum mencakup dua komponen pokok yang sangat berkaitan, yaitu nilai-nilai hukum substantif dan nilai-nilai hukum keacaraan.

Nilai-nilai hukum keacaraan mencakup sarana pengaturan sosial maupun pengelolaan konflik yang terjadi dalam masyarakat. Nilai-nilai ini merupakan landasan budaya sistem hukum dan nilai-

nilai ini membantu menentukan ruang sistem yang diberikan kepada lembaga hukum, politik, agama dan lembaga lainnya di masyarakat.

Gagasan hukum progresif yang menekankan pada kualitas aparat penegak hukum ini pernah diungkapkan oleh Plato, bahwa hukum tidak akan berjalan dengan baik jika tidak didukung oleh faktor-faktor lain seperti sarana yang memadai, dana yang cukup, kebijakan instansi dan yang terpenting adalah aparat penegaknya. Aturan sebaik apapun tanpa diikuti dengan kualitas intelektual dan integritas yang baik, maka keadilan akan sulit untuk diwujudkan. Justeru meskipun hukumnya jelek akan tetapi kualitas aparatnya baik maka keadilan akan tetap dapat terwujud.

Hukum Progresif menjadikan ketulusan dan kejujuran sebagai mahkota penegakan hukum. Keadilan menjadi tujuan akhir dari proses penegakan hukum. Oleh karena itu ajaran hukum progresif ini mengutamakan sikap empati, kepedulian dan dedikasi dari para aparat penegak hukum untuk tegaknya keadilan, karena aparat penegak hukumlah sebagai ujung tombak penegak keadilan dimaksud. Seperti dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo di atas bahwa salah satu penyebab kegagalan penegakan hukum dan pemberdayaan hukum dalam sistem peradilan pidana antara lain disebabkan oleh sikap patuh atau tunduk serta menerima apa adanya kelengkapan hukum yang ada (*submissive*), baik berupa prosedur, doktrin ataupun asas hukum yang ada.

Teori hukum progresif ini termasuk dalam kelompok *Apply Theory* (Teori Terapan), dimana konsep-konsep yang ada dalam teori hukum progresif tersebut dapat dijadikan dasar analisa terhadap bahan dan fakta hukum guna mendeskripsi jawaban atas demi terciptanya suatu keadilan.

Prof. Satjipto Raharjo, S.H., yang menyatakan pemikiran hukum perlu kembali pada filosofis dasarnya, yaitu hukum untuk manusia. Dengan filosofis tersebut, maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Hukum bertugas melayani manusia, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, hukum itu bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia. Mutu hukum ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdi pada kesejahteraan manusia. Ini menyebabkan hukum progresif menganut "ideologi" : Hukum yang pro-keadilan dan Hukum yang Pro-rakyat.

Dalam logika itulah revitalisasi hukum dilakukan setiap kali. 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 interprestasi secara baru setiap kali terhadap suatu peraturan. Untuk itu agar hukum dirasakan manfaatnya, maka dibutuhkan jasa pelaku hukum yang kreatif menterjemahkan hukum itu dalam kepentingan-kepentingan sosial yang memang harus dilayaninya.

Berdasarkan teori ini keadilan tidak bisa secara langsung ditemukan lewat proses logis formal. Keadilan justru diperoleh lewat institusi, karenanya, argument-argumen logis formal “dicari” sesudah keadilan ditemukan untuk membingkai secara yuridis-formal keputusan yang diyakini adil tersebut. Oleh karena itu konsep hukum progresif, hukum tidak mengabdi bagi dirinya sendiri, melainkan untuk tujuan yang berada di luar dirinya.

Dalam masalah penegakan hukum, terdapat 2 (dua) macam tipe penegakan hukum progresif :

1. Dimensi dan faktor manusia pelaku dalam penegakan hukum progresif. Idealnya, mereka terdiri dari generasi baru profesional hukum yang memiliki visi dan filsafat yang mendasari penegakan hukum progresif.
2. Kebutuhan akan semacam kebangunan di kalangan akademisi, intelektual dan ilmuan serta teoritisi hukum Indonesia

Rangkuman Atas Teori Hukum Progresif [125]sebagaimana yang di muat dalam buku “Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas

[125] Ibid

Ruang Dan Generasi", Dr. Bernard L. Tanya, S.H., M.H., Dr. Yoan N. Simanjuntak, S.H., M.H., dan Markus Y. Hage, S.H. M.H.[126]

Teori ini lahir tidak lepas dari gagasan Profesor Satjipto Raharjo yang galau dengan keadaan cara penyelengaraan hukum di Indonesia, dimana hampir sama sekali tidak ada terobosan yang cerdas menghadapi masa transisi Orde Baru dan yang lebih memprihatinkan lagi hukum tidak saja dijalankan sebagi rutinitas belaka (*business as usual*), tetapi tetapi juga dipermainkan seperti barang dagangan (*business – like).*

Dalam buku tersebut, Prof. Satjipto Raharjo, S.H., yang menyatakan pemikiran hukum perlu kembali pada filosofis dasarnya, yaitu hukum untuk manusia. Dengan filosofis tersebut, maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Hukum bertugas melayani manusia, bukan sebaliknya.

Sehubungan dengan teori progresif tersebut, seharusnya atas kondisi tersebut jangan dibiarkan saja dan hal ini akan membuat pelaku kecurangan dan pelanggran terhadap hukum akan terus terjadi karena lemahnya penegakan hukum khususnya. Untuk itu perlunya ada langkah progresif dari Pemerintah yang memberikan penyelengaraan hukum di Indonesia diberikan dirinya kewenangan

[126]Dr. Bernard L. Tanya, S.H., M.H., Dr. Yoan N. Simanjuntak, S.H., M.H., dan Markus Y. Hage, S.H. M.H. CV. Kita, Surabaya, agustus 2006.http://binatangpoerba.wordpress.com/2011/09/27/suatu-resume-hukum-progresif-teori-satjipto-raharjo/ diakses penulis tanggal 14 April 2015

untuk melakukan investigasi judicial dan terobosan-terbosan yang progesif sesuai dengan teori yang digagaskan oleh Prof. Satjito Rahardjo. Alasan kewenangan judicial tersebut adalah karena saat ini banyak modus kejahatan dan kecurangan dengan cara yang canggih dan memerlukan keahlian khusus untuk dapat menyeret pelakunya ke pengadilan. Dalam rangka meminimalisasikan kemungkinan kejahatan dan kecurangan, dalam penegakan hukum penyelengaraan hukum yang progresif atas investegasi, pengenaan sanksi yang ketat dan tegas bagi siapa melakukan tindak pelanggaran atau kejahatan tersebut terutama bagi siapa saja yang terlibat dalam aktifitas rekayasa hukum tersebut. Selain itu perlunya ada sikap bersama dari penyelengaraan hukum untuk menanggulangi masalah tersebut dan perlunya peningkatan mutu dari Sumber Daya Manusia penyelengara hukum di Indonesia.

Teori Hukum Progresif Satjipto Raharjo menyatakan bahwa penegakan hukum tidak menjalankan UU, tetapi semangat yang mendalam dibuatnya UU, diperlukan pengkajian perilaku berhukum yang empati, dedikasi, komitmen pada penderitaan bangsa dan keberanian untuk menegakan keadilan untuk kebahagiaan manusia, untuk kesejahteraan manusia. Maka UU hanya pedoman, diperlukan proses untuk mewujudkan keadilan substansial. Lebih lanjut Teori Hukum Intergratif Menurut Romli Atmasasmita bahwa Hukum integratif adalah rekayasa masyarakat dan birokrasi yang dilandasi

pada sistem norma, sistem perilaku dan sistem nilai yang bersumber pada Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia.

- **Ciri-ciri Hukum Progresif**

Dari beberapa buku atau sumber lain yang membahas mengenai hukum progresif gagasan Prof. Satjipto Rahardjo, dapat diidentifikasikan ciri-ciri yang terkandung dalam hukum progresif,[127] yakni:

1) Kesejahteraan dan kebahagiaan

Hukum progresif bertujuan mengantarkan manusia kepada kesejahteraan dan kebahagiaan. Hukum harus memiliki tujuan lebih jauh daripada yang diajukan oleh falsafah liberal. Pada falsafat pasca liberal, hukum harus mensejahterakan dan membahagiakan. Hal ini juga sejalan dengan cara pandang orang Timur yang memberikan pengutamaan pada kebahagiaan.

Peran aktif Negara untuk mewujudkan Negara hukum yang membahagiakan rakyatnya. Artinya bukan rakyat yang harus datang "meminta-minta" untuk dilayani Negara, melainkan negaralah yang aktif dating kepada rakyat.

Negara hukum substantif yang mengutamakan (a) pemenuhan hak-hak asasi dan (b) mengutamakan manusia dan keadilan *(human dignity and justice)* dan kesejahteraan

[127]Dalinama Telaumbanua, SH.,MH. "Ciri-Ciri Hukum Progresif". Diakses dari http://dali-telaumbanua.blogspot.com/2012/11/dt-49-ciri-ciri-hukum-progresif.html, pada tanggal 2 Juni 2014

warga *(welfare)*. Kedua jenis ini merupakan Negara hukum substantif yang berupaya mencapai kebahagiaan.

Pengaturan oleh hukum tidak menjadi sah semata-mata karena ia adalah hukum, tetapi karena mengejar suatu tujuan dan cita-cita tertentu. Sehingga hukum hendaknya bisa memberi kebahagiaan kepada rakyat dan bangsanya.

2) Proses menjadi

Hukum progresif selalu dalam proses menjadi *(law as a process, law in the making)*. Hukum bukan institusi yang final, melainkan ditentukan oleh kemampuannya mengabdi kepada manusia. Ia terus-menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Setiap tahap dalam perjalanan hukum adalah putusan-putusan yang dibuat guna mencapai ideal hukum, baik yang dilakukan legislatif, yudikatif, maupun eksekutif. Setiap putusan bersifat terminal menuju kepada putusan berikutnya yang lebih baik. Hukum tidak pernah bisa meminggirkan sama sekali kekuatan-kekuatan otonom masyarakat untuk mengatur ketertibannya sendiri. Kekuatan-kekuatan tersebut akan selalu ada, sekalipun dalam bentuk terpendam *(laten)*. Pada saat-saat tertentu ia akan muncul dan mengambil-alih pekerjaan yang tidak bisa diselesaikan dengan baik oleh hukum Negara. Maka, sebaiknya memang hukum itu dibiarkan mengalir.

Satjipto Rahardjo menyebut bahwa Negara hukum Indonesia adalah proyek yang belum selesai, melainkan proses yang menjadi. Masih banyak yang perlu diperjelas dan dimantapkan. Membangun Negara hukum adalah proyek raksasa. Demikian pula sebenarnya dengan gagasan Satjipto Rahardjo tentang Negara hukum, masih perlu diperbincangkan, dikritik dan dipertajam.

3) Hidup baik sebagai dasar hukum yang baik

Hukum progresif menekankan hidup baik sebagai dasar hukum yang baik. Dasar hukum terletak pada perilaku bangsanya sendiri karena perilaku bangsa itulah yang menentukan kualitas berhukum bangsa tersebut. Fundamen hukum tidak terletak pada bahan hukum (*legal stuff*), sistem hukum, berpikir hukum, dan sebagainya, melainkan lebih pada manusia atau perilaku manusia. Di tangan perilaku buruk, sistem hukum akan menjadi rusak, tetapi tidak di tangan orang-orang dengan perilaku baik.

Hukum diintervensi oleh perilaku. Hukum bukan hanya urusan *(a business of rules),* tetapi juga perilaku *(matter of behavior).* Kehidupan hukum bukan hanya menyangkut urusan hukum teknis, seperti pendidikan hukum, tetapi menyangkut soal pendidikan dan pembinaan perilaku individu dan sosial yang lebih luas.

Berikan padaku hakim dan jaksa yang baik, maka dengan hukum yang buruk saya bisa mendatangkan keadilan. Jadi, faktor perilaku atau manusia dalam kehidupan hukum sangat penting. Perilaku itu merupakan modal amat penting, sebelum berbicara tentang hukum.

4) Responsif

Dalam tipe responsif, hukum akan dikatikan pada tujuan-tujuan diluar narasi tekstual hukum itu sendiri, yang disebut oleh Nonet dan Selznick sebagai *the sovereignty of purpose*. Pendapat ini sekaligus mengkritik doktrin *due process of law*. Tipe responsif menolak otonomi hukum yang bersifat final dan tidak dapat digugat.

Pemikiran hukum progresif ini juga diposisikan sebagai suatu teori hukum. Teori hukum ini ditempatkan bersama-sama dengan teori hukum responsif dari Nonet dan Selznick sebagai kelompok teori hukum pada masa transisi.[128]

5) Negara hukum yang berhati nurani

Hukum progresif membangun Negara hukum yang berhati nurani. Dalam bernegara hukum, yang utama adalah kultur, *ther cultur primacy*. Kultur yang dimaksud adalah kultur pembahagiaan rakyat. Keadaan tersebut dapat dicapai apabila tidak berkutat pada *the legal structure of the conscience.*

---

[128] Nonet, Philippe dan Philip Selznick, 1978. *Law And Society In Transition :Toward Responsive Law*,Harper and Row, New York. hlm.102

Negara hukum harus menjadi Negara yang baik *(benevolent state)* yang memiliki kepedulian. Bukan Negara yang netral, melainkan Negara yang bernurani *(a state with conscience)*. Negara tidak harus diperintah oleh para filsuf sebagaimana diandalkan Plato. Melainkan mirip dengan pendapat Aristoteles, bahwa Negara harus dikelola oleh praktik-praktik kebajikan *(practical wisdow)* dan moralitas kebajikan*(moral virtue)* dari para penyelenggara Negara. Praktik dan moralitas kebajikan inilah dalam bahasa Satjipto Rahardjo disebut dengan nurani *(conscience)*.

Satjipto Rahardjo menyebut bahwa ia tidak mengikuti faham Kelsenian yang sangat peduli dengan bentuk dan struktur logis-rasional Negara hukum, melainkan membicarakan Negara hukum sebagai suatu bangunan nurani *(conscience, kokoro)*, sehingga segala hal yang berhubungan dengan Negara hukum tunduk dan ditundukkan pada nurani sebagai penentu *(determinant)*. Bukan peraturan sebagai faktor determinan.

Hati nurani tak dapat diajak kompromi dengan apapun. Karena peraturan dinomor-duakan, maka putusan-putusan hakim bersangkutan sering disebut kontroversi. Hukum memerlukan *sosial capita*. Orang AS amat rasional dalam

menjalankan hukum, sedangkan Jepang menggunakan nuraninya.

6) Mendorong peran publik dalam publik

Hukum progresif mendorong peran publik. Mengingat hukum memiliki kemampuan yang terbatas, maka mempercayakan segala sesuatu kepada kekuatan hukum adalah sikap yang tidak realistis dan keliru. Di sisi lain, masyarakat ternyata memiliki kekuatan otonom untuk melindungi dan menata dirinya sendiri. Kekuatan ini untuk sementara tenggelam di bawah dominasi hukum modern yang notabene adalah hukum Negara. Untuk itu, hukum progresif sepakat memobilisasi kekuatan otonom masyarakat (mendorong peran publik).

Hampir tidak ada bukti yang mendukung kemapuan hukum yang absolute. Setiap kali pretensi hukum seperti itu diuji, setiap kali pula akan gagal. Maka adigum “serahkan kepada hukum, segalanya akan beres” selalu dibuktikan kebohongannya ternyata hanya mitos.

Bila dikatakan sehari-sehari, hukum akan menghentikan kejahatan melalui sanksi pidana yang diancamkan, sebetulnya itu baru awal proses. Itu baru cita-cita dan harapan *(aspirational)*. Jadi sesudah ada peraturan, masih diperlukan tindakan agar apa yang diinginkan hukum menjadi kenyataan. Masih harus ada polisi yang bertindak, masih

diperlukan laporan masyarakat dan mendukung “keinginan” hukum. Hukum atau peraturan hukum tidak mampu menuntaskan rancangan secara akurat dan tuntas dengan bekerja sendiri. Oleh karena itu, sebenarnya hukum hanya berkualitas plus-minus.

Semuanya tidak bisa hanya diserahkan kepada hukum formal. Publik juga perlu turut mengisi dan menyempurnakan hukum, yang sebenarnya baru berkualitas plus-minus.

Peraturan dan institusi formal masih memerlukan tambahan, bantuan publik untuk bisa menciptakan ketertiban. Masyarakat dan publik juga mampu mengorganisasi kekuatan sendiri secara spontan untuk menjaga ketertiban. Hukum sama sekali tidak dapat dilepaskan dari partisipasi publik.

Mendorong peran publik, guna menyumbang usaha keluar dari keterpurukan hukum:

Pertama, disadari kemampuan hukum itu terbatas. Mempercayakan segala sesuatu kepada hukum adalah sikap tidak realistis dan keliru. Menyerahkan nasib kepada institusi yang tidak memiliki kapasitas absolute untuk menuntaskan tugasnya sendiri. Secara empiris terbukti, untuk melakukan tugasnya sendiri ia selalu membutuhkan bantuan, dukungan, tambahan kekuatan publik.

Kedua, masyarakat ternyata tetap menyimpan kekuatan otonom untuk melindungi dan menata diri sendiri. Kekuatan itu untuk sementara tenggelam di bawah dominasi hukum modern yang notabene adalah hukum Negara. Sejak kemunculan 200 tahun lalu, Negara ingin memonopoli kekuasaan, termasuk membuat hukum, membuat struktur (badan dan lembaga) serta mengatur prosesnya. Tidak ada kekuatan dan kekuasaan lain yang boleh menyaingi dan semua kekuatan asli harus minggir. Sejak saat itu, kekuatan otonom masyarakat menjadi tenggelam. Meski demikian tidak mati, tetapi tetap ada dan bekerja diam-diam *(latent).* Sesekali ia menunjukkan kekuatannya.

Dengan tidak membiarkan kehidupan hukum dimonopoli kekuasaan, proses, dan institusi formal saja tetapi oleh bangkitnya kekuatan otonom masyrakat guna memulihkan hukum sebagai istitusi yang bermasrtabat dan membuat bangsa ini sejahtera dan bahagia.

7) Dijalankan dengan kecerdasan spiritual

Hukum progresif dijalankan dengan kecerdasan spiritual. Kecerdasan spiritual tidak ingin dibatasi patokan *(rule-bound)*, juga tidak hanya bersifat kontekstual, tetapi ingin keluar dari situasi yang ada dalam usaha mencari kebenaran makna atau nilai yang lebih dalam.

Akhir adab ke-20, muncul model berpikir yang memasuki dimensi kedalaman, yaitu mencari makna dan nilai yang tersembunyi dalam objek yang sedang ditelaah. Ini disebut berpikir spiritual atau kecerdasan spiritual. Kecerdasan spiritual amat menarik untuk dikaitkan kepada cara-cara berpikir dalam hukum, yang pada gilirannya mempengaruhi tindakan dalam menjalankan hukum.

Kecerdasan intelektual memang cerdas / akurat, tetapi amat terikat patokan *(rule-bound)* dan amat melekat pada program yang telah dibuat *(fixed program)* sehingga menjadi deterministik. Berpikir menjadi suatu finite game, berpikir dengan perasaan sedikit "lebih maju", karena tidak semata-mata menggunakan logika tetapi bersifat kontekstual. Kecerdasan spiritual tidak ingin dibatasi patokan *(rule-bound)*, juga tidak hanya bersifat kontekstual, tetapi ingin keluar dari situasi yang ada dalam usaha untuk mencari kebenaran, makna, atau nilai yang lebih dalam.

Kecerdasan spiritual tidak berhenti menerima keadaan dan beku, tetapi kreatif dan membebaskan. Dalam kreativitasnya, mungkin bekerja dengan mematahkan patokan yang ada *(rule-breaking)* sekaligus membentuk yang baru *(rule-making)*.

Cara menjalankan hukum di negeri ini amat tidak memuaskan. Banyak bukti menujukkan, hal itu berkait cara

berpikir yang masih positivis-dogmatis itu. Maka menjalankan hukum menjadi praktik kutak-katik rasional mengenai peraturan, prosedur, asas, dan kelengkapan hukum lainnya. Hukum belum dijalankan secara bermakna. Proses hukum cenderung menjadi ajang mencari menang di atas pencarian keadilan.

Berpikir dengan logika dan perasaan, tetapi dengan menggunakan kecerdasan spiritual. Menggunakan kecerdasan spiritual meningkatkan kualitas kedua macam berpikir yang lain. Berpikir dengan rasio dalam hukum diperlukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang sederhana. Berpikir dengan perasaan atau dalam konteks, juga diperlukan karena menjalankan hukum juga memerlukan empati, komitmen, dan dedikasi.

Kecerdasan spiritual menggugah rasa moral, dengan memberikan suatu kemampuan untuk mengendalikan ketentuan yang kaku lewat pengertian *(understanding)* dan rasa keterlibatan.

Alasan penggunaan kecerdasan spiritual, yakni.

- Pertama, penggunaan kecerdasan spiritual untuk bangun dari keterpurukan hukum, memberi pesan penting kepada kita untuk berani mencari jalan baru *(rule-breaking)* dan tidak membiarkan diri terkekang cara menjalankan hukum yang

lama dan tradisional yang jelas-jelas lebih banyak melukai keadilan.

- Kedua, pencarian makna lebih dalam hendaknya menjadi ukuran baru dalam menjalankan hukum dan bernegara hukum. Bagi yang berprofesi hukum seperti hakim, jaksa, advokat dan lain-lain didorong untuk bertanya kepada nurani tentang makna hukum lebih dalam.
- Ketiga, hukum hendaknya dijalankan tidak menurut prinsip logika saja, tetapi dengan perasaan, kepedulian, dan semangat keterlibatan (compassion) kepada bangsa Indonesia yang sedang menderita.

8) Merobohkan, mengganti dan membebaskan.

Hukum progresif itu merobohkan, mengganti, dan membebaskan. Hukum progresif menolak sikap *status quo* dan submisif. Sikap *status quo* menyebabkan kita tidak berani melakukan perubahan dan menganggap doktrin sebagai sesuatu yang mutlak untuk dilaksanakan. Sikap demikian hanya merujuk maksim rakyat untuk hukum.

Pembaharuan hukum dan promosi Negara hukum sangat berpusat pada Negara. Ada dua pola pembaharuan hukum yaitu:

- Pertama, *rules approaches.* Dalam model ini, pembaharuan hukum dilakukan dengan menciptakan dan mengganti peraturan perundang-undangan dan kebijakan lainnya.

Jumlah legislasi meningkat. Hal ini membuat hukum menjadi ‘rimba’ peraturan perundang-undangan, saling tumpah tindih satu sama lain dan banyak hukum yang kemudian menjadi tidak imperatif atau mubazir (legisferitis). Hukum menjadi semakin teknikal dan memerlukan pembelajaran teknis yang jauh dari pemahaman awam. Hal ini pula yang secara tidak sadar memberi ruang yang semakin besar kepada para sarjana hukum untuk mendominasi pemaknaan hukum.

- Kedua, *agencies approaches.* Hal ini dilakukan dengan membenahi institusi Negara. Di Indonesia yang dilakukan adalah penegasan pemisahan kekuasaan antar cabang kekuasaan Negara *(separation of power)* dan pembentukan lembaga-lembaga independen.

Hukum progresif dan ilmu hukum progresif barangkali tidak bisa disebut sebagai suatu tipe hukum yang khas dan selesai *(distinct type and a finite scheme),* melainkan lebih merupakan gagasan yang mengalir, yang tidak mau terjebak ke dalam status quo, sehingga menjadi mandek *(stagnant).* Hukum progresif selalu ingin setia pada asas besar “hukum adalah untuk manusia”. Hukum progresif bisa diibaratkan sebagai papan petunjuk, yang selalu memperingatkan, hukum itu harus terus-menerus merobohkan, mengganti, membebaskan hukum yang

mandek, karena tidak mampu melayani lingkungan yang berubah.

- **Menggali Karakter Hukum Progresif** [129]

Perkembangan hukum progresif sulit terlepaskan dari pemikir realisme hukum Nonet dan Selznik. Menurut Nonet dan Selznik tiga perkembangan tatanan hukum[130] dalam masyarakat yang sudah terorganisir secara politik dalam bentuk negara. Ketiga tipe tatanan hukum itu adalah tatanan hukum represif, tatanan hukum otonomius dan tatanan hukum responsif.

Dalam tipe tatanan hukum represif, hukum dipandang sebagai abdi kekuasaan represif dan perintah dari yang beradulat (pengemban kekuasaan politik) yang memilki kewenangan diskresioner tanpa batas. Dalam tipe ini, maka hukum dan negara serta politik tidak terpisah, sehingga aspek instrumental dari hukum sangat mengemuka (dominan lebih menonjol ke permukaan) ketimbang aspek ekspresifnya. Dalam tipe tatanan hukum represif memperlihatkan ciri-ciri sebagai berikut.

Kekuasaan politik memiliki akses langsung pada istnitusi hukum sehingga tata hukum praktis menjadi identik dengan negara, dan hukum disubordinasi pada "*rasion de etre"*.

---

[129] http://www.negarahukum.com/hukum/hukum-progresif.html , diakses penulis pada tanggal 15 Mei 2015

[130] Philippe Nonet dan Philip Selznick. 2003. *Law And Society In Transition :TowardResponsive Law,*Harper and Row, New York. hlm.207

Konservasi otoritas menjadi preokupasi berlebihan para pejabat hukum yang memunculkan “perspektif pejabat”, yakni perspektif yang memandang keraguan harus menguntungkan sistem dan sangat mementingkan kemudahan administratif.

Badan kontrol khusus menjadi pusat kekuasaan independen yang terisolasi dari konteks sosial yang memoderatkan dan kapabel melawan otoritas politik. Rezim hukum ganda mengintitusionalisasi keadilan kelas yang mengkonsolidasi dan melegitimasi pola-pola subordinasi sosial. Perundang-undangan pidana mencerminkan dominan mores yang sangat menonjolkan legal moralism.[131]

Dalam tipe tatanan hukum otonomius, hukum dipandang sebagai institusi mandiri yang mampu mengendalikan represi dan melindungi integritasnya sendiri. Tatanan hukum itu berintikan rule of law. Subordinasi putusan pejabat pada hukum, integritas hukum, dan dalam kerangka itu institusi hukum serta cara berpikir memiliki batas-batas yang jelas. Dalam tipe ini keadilan prosedural sangat ditonjolkan. Tipe tatanan hukum otonomius memilki ciri-ciri:

Hukum terpisah dari politik yang mengimplikasikan kewenangan kehakiman yang bebas dan separasi fungsi legislatif dan fungsi yudisial.

Tata hukum mengacu model aturan. Dalam kerangka ini, maka aturan membantu penegakan penilaian terhadap pertanggungjawaban

[131]Bernard Arief Sidharta, 1999.*Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju,Bandung. hlm 50.

pejabat. Selain itu aturan membatasi kreativitas institusi hukum dan persiapan hukum ke dalam wilayah publik.

Prosedur dipandang sebagai inti hukum, dan dengan demikian maka tujuan pertama dan kompetensi utama tata hukum adalah regularitas dan kelayakan.

Loyalitas pada hukum yang mengharuskan kepatuhan semua pihak pada aturan hukum positif. Kritik terhadap aturan hukum positif harus dilaksankan melalui proses politik.[132]

Dalam tipe tatanan hukum responsif, hukum dipandang sebagai fasilitator respon atau sarana tanggapan terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial. Pandangan ini mengimplikasikan pada dua hal. Pertama, hukum itu harus fungsional, pragmatik, bertujuan dan rasional. Kedua, tujuan menetapkan standar bagi kritik terhadap apa yang berjalan.[133] Dalam tipe ini, aspek ekspresif dari hukum lebih mengemuka ketimbang dua tipe lainnya dan keadilan substantif juga dipentingkan disamping keadilan prosedural melalui tipe hukum yang responsif[134]. Tipe hukum ini dianggap sebagai tipe hukum yang ideal, sebagai tipe hukum yang memperjuangkan keadilan prosedural dan keadilan substantif. Sehingga muncul istilah hukum progresif.

Hukum yang progresif menganggap bahwa hukum bukanlah aturan yang kebal kritik, sehingga muncul gerakan dalam aliran

---

[132] *Ibid*
[133] *Ibid*
[134] Satjipto Rahardjo, 2007, *Biarkan Hukum Mengalir, Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Penerbit Buku Kompas. Jakarta hlm 228.

pemikiran ilmu hukum yaitu *critical legal study*.[135] Hukum tidak selamanya sebagai hukum yang formal dan prosedural. Hukum yang terabstraksi dalam aturan-aturan adalah untuk kepentingan manusia itu. Hukum progresif akan tetap hidup karena hukum selalu berada pada statusnya sebagai *law the making* dan tidak pernah bersifat final sepanjang manusia itu ada, maka hukum progresif akan terus hidup dalam menata kehidupan masyarakat.

Dalam hukum progresif, juga selalau melekat etika dan moralitas kemanusiaan, yang akan memberikan respon terhadap perkembangan dan kebutuhan manusia serta mengabdi pada keadilan, kesejahteraan, kemakmuran dan kepedulian terhadap manusia pada umumnya.

Selain Nonet dan dan Selznik yang dapat dijadikan acuan sebagai dasar lahirnya hukum progresif, juga dapat diamati pendapat Roscue Pound *law as a tool sosial enginering*, yang kemudian dikembangkan oleh Muchtar Kusumaatmadja *sebagai law as a tool of development.* Hukum setelah diselidiki fakta-fakta atau gejalanya, karena hukum untuk manusia[136], terbentuklah hukum yang baru (pembaharuan hukum) dan memihak pada kepentingan manusia. Inilah yang disebut hukum pembangunan oleh Kusumaatmadja.[137]

---

[135] Roberto M. Unger. 2009. *Teori Hukum Kritis: Hukum Dalam Masyarakat Modern*. Nusamedia, Jakarta, hlm 48.

[136] Fried Carl V. Savigny (1779-1861), Mahzab Teori dan Aliran Hukum.

[137] Lihat Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif*, Yogyakarta : Genta Publising, 2012, hlm 59-60. Konsep hukum sebagai sarana pembangunan mulai dikemukakan oleh Prof. Mochtar Kusumaatmadja melalui tulisan-tulisan dalam seminar tentang hukum pembangunan pada tahun

1.6.3.3. Teori Hukum Responsif[138]

Lahirnya Hukum Responsif dilatarbelakangi dengan munculnya masalah-masalah sosial seperti protes massal, kemiskinan, kejahatan, pencemaran lingkungan, kerusuhan kaum urban, dan penyalahgunaan kekuasaan yang melanda Amerika Serikat pada tahun 1950-an. Hukum yang ada pada saat itu ternyata tidak cukup mengatasi keadaan tersebut. Padahal, hukum dituntut untuk bisa memecahkan solusi atas persoalan-persoalan tersebut. Nonet dan Selznick berupaya untuk menemukan jalan menuju perubahan supaya hukum bisa mengatasi persoalan-persoalan itu.

Selama ini, hukum hanya dipahami sebagai aturan-aturan yang bersifat kaku dan terlalu menekankan pada aspek legal sistem tanpa melihat kaitan antara ilmu hukum tersebut dengan persoalan-persoalan lain seperti dalam hal masalah-masalah sosial. Hukum identik dengan ketertiban sebagai cermin pengaturan dari penguasa, di sisi lain ada juga pemahaman mengenai hukum yang menekankan aspek legitimasi dari peraturan-peraturan itu sendiri. Padahal semestinya teori hukum hendaknya tidak menutup diri terhadap faktor-faktor sosial yang mempengaruhi perkembangan masyarakat.

1973, konsep hukum pembangunan telah dimasukan sebagai materi hokum Pelita I (1970-1975), kemudian dituangkan dalam GBHN pada tahun 1978.

[138]http://orintononline.blogspot.com/2013/02/perdebatan-teori-hukum-responsif.html diakses pada 14 April 2015

Memahami kenyataan itu, mereka kemudian mencoba memasukkan unsur-unsur dan pengaruh ilmu sosial ke dalam ilmu hukum dengan menggunakan strategi ilmu sosial. Ada perspektif ilmu sosial yang harus diperhatikan untuk bekerjanya hukum secara keseluruhan sehingga hukum tidak hanya mengandung unsur pemaksaan dan penindasan. Pendekatan ilmu sosial memperlakukan pengalaman hukum sebagai sesuatu yang berubah-ubah dan kontekstual.

Hukum responsif berorientasi pada hasil, pada tujuan-tujuan yang akan dicapai di luar hukum. Dalam hukum responsif, tatanan hukum dinegosiasikan, bukan dimenangkan melalui subordinasi. Ciri khas hukum responsif adalah mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan. Dalam model hukum responsif ini, mereka menyatakan ketidaksetujuan terhadap doktrin yang dianggap mereka sebagai interpretasi yang baku dan tidak fleksibel.

Hukum tidak hanya rules (logic & rules), tetapi juga ada logika-logika yang lain. Bahwa memberlakukan jurisprudence saja tidak cukup, tetapi penegakan hukum harus diperkaya dengan ilmu-ilmu sosial. Ini merupakan tantangan bagi seluruh pihak yang terlibat dalam proses penegakan hukum, mulai dari polisi, jaksa, hakim, dan advokat untuk bisa membebaskan diri dari kungkungan hukum murni yang kaku dan analitis.

Produk hukum yang berkarakter responsif proses pembuatannya bersifat partisipasif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat dan juga harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat. Artinnya produk hukum tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasikan kekuasaannya. Sifat responsif dapat diartikan sebagai melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan, tidak oleh pejabat melainkan oleh rakyat. Sifat responsif mengandung arti suatu komitmen kepada "hukum di dalam perspektif konsumen".

Nonet dan Selznick menunjuk kepada dilema yang pelik di dalam institusi-institusi antara integritas dan keterbukaan. Integritas berarti bahwa suatu institusi dalam melayani kebutuhan-kebutuhan sosial tetap terikat kepada prosedur-prosedur dan cara-cara bekerja yang membedakannya dari institusi-institusi lain. Keterbukaan yang sempurna akan berarti bahwa bahasa institusional menjadi sama dengan bahasa yang dipakai dalam masyarakat pada umumnya, akan tetapi akan tidak lagi mengandung arti khusus, dan aksi-aksi institusional akan disesuaikan sepenuhnya dengan kekuatan-kekuatan di dalam lingkungan sosial, namun akan tidak lagi merupakan satu sumbangan yang khusus kepada masalah-masalah sosial. Konsep hukum responsif melihat suatu pemecahan untuk

dilema ini yang mencoba untuk mengkombinasikan keterbukaan dengan integritas.

Hukum responsif membedakan dirinya dari hukum otonom di dalam penekanan pada peranan tujuan di dalam hukum. Nonet dan Selznick bicara tentang kedaulatan tujuan. Pembuatan hukum dan penerapan hukum tidak lagi merupakan tujuan sendiri melainkan arti pentingnya merupakan akibat dari tujuan-tujuan sosial yang lebih besar yang dilayaninya. Hukum yang purposif adalah berorientasi kepada hasil dan dengan demikian membelok dengan tajam dari gambaran tentang keadilan yang terikat kepada konsekwensi.

Menurut Nonet dan Selznick, penerimaan maksud memerlukan penyatuan otoritas hukum dan kemauan politik. Jika maksud menunjuk kepada fungsi dari pemerintah, maka kerakyatan menunjuk kepada peranan yang sangat menentukan dari partisispasi rakyat dalam hukum dan pemerintahan serta nilai terakhir yang dipertaruhkan, yaitu tercapainya suatu komunitas politik yang berbudaya yang tidak menolak masalah-masalah kemanusiaan dan dalam mana ada tempat bagi semua. Norma kerakyatan dapat diartikan sebagai pernyataan hukum dari suatu etika yang menghormati manusia sebagai nilai yang paling tinggi bagi kehidupan politik dalam dunia modern.

Adapun gagasan atau pandangan yang beliau sampaikan tentang perlunya perubahan secara radikal dalam pemikiran hukum

yang selama ini berkembang, menuju ke arah pemikiran yang berorientasi kepada konsep Negara Berdasar Hukum yang berbasis sosial bukan hanya berbasis yuridis. Beliau mencoba menggunakan sudut pandang sosiologis dalam mengkontruksi hukum, suatu hal yang selama ini belum banyak digunakan oleh pemikir-pemikir hukum di Indonesia.

Gagasan lain yang disampaikan antara lain perlunya Indonesia beralih dari cara penegakan hukum sebagaimana yang selama ini dijalankan, yaitu model penegakan hukum yang bersifat formal-positivis yang dianggap hanya mampu untuk menjelaskan keadaan serta proses-proses normal seperti di antisipasi oleh hukum positif, sedangkan untuk menjelaskan suasana kemelut dan keguncangan yang terjadi di Indonesia hukum positif masih memiliki keterbatasan. Hal ini bisa dilihat pada kemampuan hukum untuk menangani misalnya masalah korupsi, sampai saat ini belum ada hasil yang memuaskan.

Dari konsepsi hukum yang disampaikan kedua pemikir hukum ini dapatlah dilihat bahwa konsepsi hukum responsif dikontruksi oleh dua mazhab hukum yang belakangan cukup dikenal perkembangannya. Pemikiran Satjipto Rahardjo dengan konsep hukum progresifnya yang menyatakan bahwa hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan dengan segala dasar didalamnya, serta mampu melayani

masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri. Keyakinan beliau terhadap sosiologi hukum sebagai alat bantu dalam mendekontruksi pemikiran hukum semakin mengkristalkan pemikiran bahwa konsepsi hukum responsif yang digagas Philippe Nonet dan Selznick memang didukung oleh madzhab sociological jurisprudence yang memberi kemampuan bagi institusi hukum untuk secara lebih menyeluruh dan cerdas mempertimbangkan fakta-fakta sosial dimana hukum itu berproses dan diaplikasikan.

Hukum responsif, hukum otonom dan hukum repressif dapat dipahami sebagai tiga respon terhadap dilema yang ada antara integritas dan keterbukaan. Tanda-tanda dari hukum yang represif adalah adaptasi pasif dan oportunistik dari institusi-institusi hukum terhadap sosial dan politik. Hukum otonom merupakan reaksi yang menentang terhadap keterbukaan yang serampangan. Kegiatan atau perhatian utamanya adalah bagaimana untuk mencapai tujuan tersebut. Tipe hukum yang ketiga berusaha untuk mengatasi ketegangan tersebut. Ini disebut responsive, bukan terbuka atau adaptif, untuk menunjukkan suatu kapasitas beradaptasi yang bertanggungjawab, dan dengan demikian adaptasi yang selektif. Suatu institusi yang responsif mempertahanan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan keberadaan, kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya. Untuk

melakukan hal itu, hukum responsive memperkuat cara-cara bagaimana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat pertentangan di antara keduanya. Lembaga yang responsive menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk melakukan koreksidiri. Agar mendapatkan sosok seperti itu, sebuah institusi memerlukan panduan ke arah tujuan.Tujuan menetapkan standar untuk membuka jalan melakukan perubahan. Pada saat yang bersamaan, jika benar-benar digunakan, tujuan dapat mengontrol diskresi administrative, dan dengan demikian dapat mengurangi risiko terjadinya pelepasan institusional. Sebaliknya, ketiadaan tujuan berakar pada kelakukan serta opportuninisme.

Dalam kenyataannya kondisi-kondisi yang buruh ini terkait satu sama lain dan hidup berdampingan. Suatu institusi yang formalis, yang terikat pada peraturan, merupakan institusi yang tidak memiliki kelengkapan yang memadai untuk hal-hal yang benar-benar dipertaruhkan dalam konfliknya dengan lingkungan sekitar. Institusi ini sering beradaptasi secara *opportunis* karena ia tidak mempunyai kriteria untuk secara rasioanal merekonstruksi kebijakan-kebijakan yang sudah ketinggalan zaman atau yang tidak layak lagi. Hanya ketika sebuah lembaga benar-benar mempunyai tujuan barulah ada dapat panduan antara integritas dan Keterbukaan, peraturan dan diskresi. Jadi hukum responsive beranggapan bahwa tujuan dapat

dibuat cukup objektif dan cukup otoritatif untuk mengontrol perbuatan peraturan yang adaptif.

Dalam berbagai kasus berkaitan suatu produk hukum, baik yang keluar dari lembaga yudikatif maupun eksekutif, sepanjang menyangkut kepentingan orang banyak, biasanya sering menjadi polemik masyarakat luas, mulai dari para pakar hukum hingga masyarakat awam. Fenomena ini terjadi bisa dipahami sebagai suatu bentuk makin tingginya pemahaman masyarakat terhadap hukum, atau boleh jadi telah terjadi *something wrong* dengan produk hukum itu sendiri, seiring dengan perkembangan dan tuntutan demokratisasi dan transparansi dalam penyelenggaraan negara. Disamping itu, hal tersebut dapat pula dipahami sebagai adanya sesuatu yang salah pada lembaga hukumnya, dalam menerapkan hukum.

Pergulatan mengenai tujuan merupakan upaya yang beresiko bagi sebuah institusi hukum. Misalnya dalam suatu perusahaan yang besar, warisan dari masa lalu dengan mudah dianggap sebagai rintangan bagi rasionalitas. Pada prinsipnya, Organisasi ini bebas untuk tidak mengembalikan aturan-aturan yang dimilikinya dan mengubah Prosedur kerjanya. Namun sebagian institusi lain, diantaranya lembaga keagamaan dan hukum sangat tergantung pada ritual dan preseden untuk memelihara identitas atau mempertahankan legitimasi. Bagi institusi-institusi ini, jalan menuju responsivitas sangatlah membahayakan. Perbedaan antara hukum otonom dan

hukum responsive sebagian merupakan hasil dari penapsiran yang berbeda terhadap Risiko tersebut. Hukum otonom menganut perspektif “Resiko rendah”. Ia bersikap waspada terhadap apa saja yang dapat memicu gugatan terhadap otoritas yang sudah diterima. Dalam menemukan suatu tertib hukum yang terbuka dan purposive, pada pendukung hukum yang terbuka dan purposive, para pendukung hukum responsive lebih memiliki alternatif “Risiko tinggi”.

Dalam proses Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, teori hukum responsive ini telah banyak diterapkan dalam klausul berbagai Undang-undang, bahkan hampir semua UU, khususnya yang berkaiatan dengan pelayanan publik memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk memberikan masukan, baik langsung atau tidak langsung dalam proses perumusan suatu UU. Hal ini diterapkan sejak era reformasi berjalan hingga kini.

1.6.3.4. Teori Pelayanan Publik

Pelayanan adalah pendekatan yang lengkap yang menghasilkan kualitas pelayanan bagi masyarakat. Reformasi Pelayanan Publik menghendaki perubahan banyak hal, berawal dari paradigma, visi, misi, kebijakan/strateginya, hingga konsep pelayanan publik yang prima dan implementasinya. Pelayanan publik menjadi isu kebijakan yang semakin strategis karena perbaikan pelayanan publik di

Indonesia cenderung ”berjalan di tempat” sedangkan implikasinya sangatlah luas.

Dari perwujudan pelayanan yang didambakan oleh masyarakat, maka teori tentang akses dan koneksi organisatoris yang mampu memfasilitasi penggunaan sarana-sarana pelayanan formal pemerintahan yang diprakarsai oleh Bernard Schaeffer dalam bukunya *Theory of Access and Service Delivery* perlu juga dipakai sebagai rujukan, yang intinya memberikan suatu alternatif penggunaan antrian yang simpel dan fasilitatif dengan beragam konsep- konsep operasional yang mampu meliputi alternatif-alternatif peyajian pelayanan yang memadai antara lain sebagai berikut :[139]

1. Kerangka kerja yang disistematisasikan dalam bentuk kemasan paket pelayanan (*service blue printing package*).
2. Teknologi pelayanan publik yang berkualitas prima atau unggulan (*qualified public service technology).*
3. Kesederhanaan dalam pelayanan (*simplicity of service delivery*) atau metode *service delivery* yang unggulan.
4. Sistem pelayanan terbuka (*open system of services)*
5. Sistem sajian pelayanan yang professional dengan biaya rendah (*delivering routine profesional service at low cost*).
6. Disain kualitas dan fasilitas pelayanan yang afdhol (*sophisticated service delivery system*).
7. Kontrol kualitas prima pelayanan (*Total Quality Control / TQC).*
8. Akses lokasi dan garansi pelayanan, reliabilitas, responsivitas, asuransi, empati dan penyajian sesuatu yang bisa terukur kemanfaatannya (*tangibles*) yang terkait dengan ukuran kualitas pelayanan atau *service quality /servqual.*

[139]Bernard Schaeffer. 1984, *Theory of Access and Service Delivery*, Martinus Nijhoff, Amsterdam, , hlm. 5.

Lebih jauh teori *exit* dan *voice* yang dikembangkan oleh Albert Hirschman[140] menawarkan suatu konsep manajemen pelayanan, dimana pelayanan yang baik hanya akan dapat diwujudkan apabila penguatan posisi tawar pengguna jasa pelayanan mendapatkan prioritas utama, dengan demikian pengguna jasa diletakkan di pusat dan mendapatkan dukungan dari : (a) Sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat, khususnya pengguna jasa, (b) Kultur pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan dan (c) Sumber daya manusia yang berorientasi pada kepentingan pengguna jasa. Penguatan posisi tawar yang dimaksudkan untuk menyeimbangkan hubungan antara penyelenggara pelayanan dan pengguna jasa pelayanan ini juga harus diimbangi dengan berfungsinya mekanisme *voice* yang dapat diperankan oleh media, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), organisasi profesi dan Ombudsman atau lembaga banding, dengan demikian, kinerja pelayanan publik dapat ditingkatkan apabila ada mekanisme *exit* dan *voice.* Mekanisme *exit* berarti bahwa, jika pelayanan publik tidak berkualitas, maka konsumen / klien harus memiliki kesempatan untuk memilih lembaga penyelenggara pelayanan publik yang lain yang disukainya. Adapun mekanisme *voice* berarti adanya kesempatan untuk mengungkapkan ketidakpuasan kepada lembaga penyelenggara pelayanan publik. Hirschman juga menjelaskan

[140]Albert Hirschman, dalam R. Jones, 1994. ”The Citizen’s Charter Program : an Evaluation, Using Hirschman’n Concept of “Exit “Voice”, *Review of Policy Issues,* Vol. I No.1.

bahwa mekanisme *exit* biasanya terhambat oleh beberapa faktor seperti : kekuatan pemaksa dari negara, tidak adanya lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif, dan tidak adanya biaya untuk menciptakan lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif. Adapun mekanisme *voice* biasanya tidak efektif karena pengetahuan dan kepercayaan terhadap mekanisme yang ada, dan aksesbilitas serta biaya untuk mempergunakan mekanisme tersebut.

Salah satu fungsi pemerintahan yang kini semakin disorot masyarakat adalah pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi-instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan publik. Peningkatan kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan instansi pemerintahan kini semakin mengemuka; bahkan menjadi tuntutan masyarakat. Persoalan yang sering dikritisi masyarakat atau para penerima layanan adalah persepsi terhadap "kualitas" yang melekat pada selurus aspek pelayanan. Istilah "kualitas" ini[141], mencakup pengertian 1) kesesuaian dengan persyaratan ; 2) kecocokan untuk pemakaian ; 3) perbaikan berkelanjutan ; 4) bebas dari kerusakan/cacat ; 5) pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat ; 6) melakukan segala sesuatu secara benar ; dan 7) sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Pada prinsipnya pengertian-pengertian tersebut di atas dapat diterima bila dikaitkan dengan kebutuhan atau kepentingan

[141] Fandy Tjiptono, 1996, *Strategi Bisnis Manajemen*, Yogyakarta,Andi Offset.hlm. 55

masyarakat yang menginginkan kualitas pelayanan dalam takaran tertentu. Namun demikian setia jenis pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi-instansi pemerintahan tentu mempunyai kritaria kualitas tersendiri. Hal ini tentu terkait erat dengan atribut pada masing-masing jenis pelayanan. Ciri-ciri atau atribut-atribut yang ada dalam kualitas tersebut menurut Tjiptono [142] adalah :

1. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses.
2. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan-kesalahan.
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer.
5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi, dan lain-lain.
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber AC, kebersihan, dan lain-lain.

Dari pendapat di atas di atas diketahui bahwa kualitas pelayanan mencakup berbagai faktor. Menurut Albrecht dan

[142]Ibid hlm. 56

Zemke[143] bahwa kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberia pelayanan, strategi, dan pelanggan (customers). Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby[144] berpendapat bahwa pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan. Senada dengan pendapat itu, Gronroos[145] berpendapat :

> Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan Permasalahan konsumen/pelanggan.

Tuntutan pelanggan untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik (service excellence) tidak dapat dihindari oleh penyelenggara pelayanan jasa. Tuntutan para penerima layanan untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik harus disikapi sebagai upaya untuk memberikan kepuasan kepada penerima layanan. Kepuasan penerima layanan sangat berkaitan dengan kualitas pelayanan yang diberikan, seperti yang diungkapkan Tjiptono[146], bahwa kualitas memiliki hubungan yang sangat erat dengan kepuasan pelanggan. Kotler dalam Tjiptono,[147] mengatakan bahwa kepuasan pelanggan

---

[143]Dwiyanto, Agus. 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 145.
[144]Ratminto dan Winarsih Atik Septi. 2005. *Manajemen Pelayanan.* Yogyakarta : Penerbit Pustaka Pelajar hlm. 2.
[145] Ibid
[146]Ibid
[147] Ibid

adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja atau hasil yang dia rasakan dibanding dengan harapannya. Setiap pelanggan atau penerima layanan tentu menghendaki kepuasan dalam menerima suatu layanan. Menurut Ratminto dan Atik [148] :

> Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima layanan. Kepuasan penerima layanan dicapai apabila penerima layanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan.

Dengan demikian kebutuhan para penerima layanan hasus dipenuhi oleh pihak penyelenggara pelayanan agar para penerima layanan tersebut memperoleh kepuasan. Untuk itulah diperlukan suatu pemahaman tentang konsepsi kualitas pelayanan. Menurut Wyckof[149] dalam Tjiptono :

> Kualitas pelayanan diartikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Kualitas pelayanan bukanlah dilihat dari sudut pandang pihak penyelenggara atau penyedia layanan, melainkan berdasarkan persepsi masyarakat (pelanggan) penerima layanan. Pelangganlah yang mengkonsumsi dan merasakan pelayanan yang diberikan, sehingga merekalah yang seharusnya menilai dan menentukan kualitas pelayanan.

Apabila pelayanan yang diterima atau dirasakan itu sesuai dengan apa yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan sebagai

---

[148] Ibid
[149] Ibid

kualitas yang ideal. Sebaliknya jika pelayanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan buruk. Dengan demikian baik buruknya kualitas pelayanan tergantung kepada kemampuan penyedia layanan dalam memenuhi harapan masyarakat (para penerima layanan) secara konsisten.

Berdasarkan uraian sejumlah pendapat yang tersaji, maka pengertian kualitas pelayanan adalah totalitas karakteristik suatu konsep pelayanan yang mencakup seluruh aspek pelayanan, dan toluk ukur kualitas pelayanan itu adalah dapat memberi kepuasan kepada para pelanggan atau penerima layanan.

1.7. Kerangka Pemikiran

Salah satu tujuan Nasional Bangsa dan Negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea ke empat adalah memajukan kesejahteraan umum. Berdasarkan alinea tersebut, tujuan nasional yang ingin dicapai Negara Republik Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum yang diantaranya peran pemerintah menyediakan fasilitas umum yang memadai yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan infrastruktur serta sarana transportasi yang memadai untuk menunjang tingkat perekonomian rakyat. Salah satu infrastruktur disektor transportasi darat adalah pelayanan publik penyediaan terminal.

Fenomena yang terjadi dibeberapa daerah di Indonesia yaitu terminal yang dibangun oleh pemerintah yang bersumber dari APBD yang merupakan uang masyarakat, tidak dimanfaatkan oleh masyarakat. Kerangka pemikiran yang dibangun guna menemukan teori baru rekonstruksi hukum kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal dan transportasi darat yang berbasis nilai kemanfaatan ialah sebagai berikut :

Bagan 1.1
Kerangka Pemikiran Disertasi

Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana cita-cita yang terkandung didalam pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan di segala bidang.
(INDONESIA SEBAGAI PENGANUT PAHAM NEGARA KESEJAHTERAAN/*WELFARE STATE*)

REGULASI
PEMDA(Retribusi)Perda Kabupaten Kotawaringin Barat No. 19 Tahun 2012 tentang Retribusi Terminal

PEMDA MENYEDIAKAN FASILITAS TERMINAL PENUMPANG

Regulasi Negara:
1. UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
2. UU No, 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
3. UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
4. UU No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
5. UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme
6. UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
7. PP No. 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
8. PP No. 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan

Wisdom Internasional Singapura, Malaysia, Korea Selatan, Belanda (Pelayanan, kenyamanan, kesenangan, ketenangan, kecepatan, kepastian, kebahagiaan ketertiban, kebutuhan sekunder, kebutuhan tersier refreshing, citra positif)

1. Pemanfaatan terminal belum optimal, terminal mangkrak (dukungan sarpras, perencanaan dll)
2. Kelemahan berupa faktor-faktor penyebab tidak optimalnya pemanfaatan terminal substansi, strktur dan kultur
3. Standar Operasional Prosedure (SOP) Pelayanan belum Optimal

Grand Teori
1. Teori Utility J. Bentham
2. Teori Negara Kesejahteraan
3. Teori Negara Hukum
4. Teori Otonomi Daerah

Midle Teori
5. Teori Nilai Dasar Hukum Gustaf Radburch
6. Teori Sistim Hukum Lawrence M.Friedman
7. Teori Kebijakan Publik

Applied Teori
8. Teori Pancasila &Wisdom Lokal
9. Teori Hukum Responsif
10. Teori Hukum Progresif
11. Teori Pelayanan Publik

REKONSTRUSI KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK PENYEDIAAN TERMINAL PENUMPANG YANG BERBASIS NILAI KEMANFAATAN

(Melahirkan teori baru, kaidah perencanaan dan rekonstruksi peraturan)

1.8. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip, dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten.[150]

Metode penelitian dapat diartikan sebagai suatu sarana yang penting guna menemukan, mengembangkan serta menguji kebenaran suatu pengetahuan. Oleh karena itu sebelum melakukan penelitian hendaknya terlebih dahulu menentukan metode apa yang akan dipergunakan. Menurut Soerjono Soekanto metodologi merupakan unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.[151]

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam menentukan metode dengan penelitian ini adalah adanya kesesuaian antara masalah dengan metode yang akan digunakan dalam penelitian yang tetap untuk hal yang akan diteliti.

1.8.1. Paradigma Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah dan tujuan penelitian yang disebutkan di atas, maka paradigma yang peneliti gunakan pada penelitan ini adalah konstruktvisme, yaitu paradigma yang memahami kebenaran realitas bersifat relatif, berlaku sesuai dengan konteks spesifik yang relevan dengan pelaku sosial. Paradigma konstrutivisme berangkat dari keyakinan bahwa realitas itu beragam. Realitas berada dalam beragam konstruksi mental yang bersifat subjektif pada diri manusia (masyarakat),

---

[150]Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum,* 1986, Jakarta, UI Press . hlm. 42.
[151]Ibid. hlm. 7.

yang didasarkan pada pengalaman sosial, agama, budaya, sistem nilai-nilai lainnya dan bersifat lokal. Oleh karena itu didalam paradigma konstruktivisme ini, realitas yang diamati oleh peneliti tidak bisa digenerelisasikan. Hal ini karena tiap fenomena sesungguhnya merupakan hasil konstruksi (persepsi) masing-masing individu atau masyarakat, dimana konstruksi itu muncul sebagai resultante dari pengalaman sosial, agama, budaya, sistem nilai-nilai lainnya dan bersifat lokal. Melalui paradigma ini, peneliti akan mengungkap hal-hal yang tidak kasat mata, dan mampu mengungkap pengalaman sosial, aspirasi atau apapun yang tidak kasat mata tetapi menentukan sikap-sikap perilaku atau tindakan objek peneliti. Dengan demikian disini ada subjektifitas peneliti terutama untuk bisa menafsirkan hal-hal yang tidak kasat mata. Disinilah paradigma konstruktivisme metode hermeneutik dan dialektika dalam proses pencapaian kebenaran.[152]

Langkah berikutnya setelah peneliti menstrukturkan kebijakan pelayanan publik khususnya yang berkaitan dengan ketentuan perundang-undangan perencanaan, penataan ruang, lalu lintas, dan perundangan tentang jalan beserta peraturan daerah yang berlaku, guna merekonstruksi kebijakan yang ada saat ini untuk dapat menemukan hukum baru berupa kebijakan penyediaan fasilitas umum terminal mengenai pelayanan terminal dan transportasi darat yang berbasis nilai kemanfaatan.

[152]Turiman Faturachman Noor, dalam Menggunakan Paradigma Konstruktivisme dalam penelitian hukumrajawaligarudapancasila.blogspot.com (diakses tanggal 7 April 2015)

1.8.2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisa mengenai kebijakan sebagai dasar hukum pelayanan publik yang memberikan kebahagiaan terbesar bagi banyak orang secara khusus penyediaan terminal dan transportasi darat. **Menurut Seidman** ada tiga faktor yang mempengaruhi, yaitu; (1) Peraturan perundang-undangannya sendiri yang menyangkut aturan hukum, (2) Aparat pelaksananya atau aparat penegak hukum, dan (3) Masyarakat (Kesadaran dan Kepatuhan Hukum). Dan lebih lanjut **Menurut Soerjono Soekanto** ada lima faktor yang mempengaruhi, yaitu; (1) Peraturanperundang-undangan (Aturan Hukum), (2) Aparat pelaksana (Penegak Hukum), (3) Masyarakat (Kesadaran dan Kepatuhan Hukum), (4) Sarana dan prasarana, dan (5) Dana.

Metode yang peneliti lakukan adalah metode pendekatan yuridis sosiologis. Yaitu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat untuk menemukan fakta (*fact-finding*) dan kemudian diidentikasi *(problem identification)* yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah *(problem solution)*[153].

1.8.3. Lokasi Penelitian

Penelitian akan dilaksanakan di Provinsi Kalimantan Tengah meliputi Kabupaten Kotawaringin Barat, Kabupaten Lamandau, Kabupaten Seruyan, Kabupaten Kotawaringin Timur dan Palangka Raya.

[153]Soejono Seokanto. 1982. *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press. Jakarta, hlm.10.

Pemilihan lokasi penelitian ini dilakukan dengan pertimbangan pengamatan langsung oleh penulis selama ini terhadap pelayanan sarana terminal dan transportasi darat disamping karena keterbatasan waktu biaya dan tenaga.

1.8.4. Spesifikasi Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran yang selengkap mungkin tentang satu keadaan yang berlaku di tempat tertentu atau suatu gejala yang ada, oleh karena itu spesifikasi penelitian ini adalah bersifat deskriptif analitis.[154] Bersifat deskriptif artinya suatu penelitian yang bersifat pemaparan dalam rangka menggambarkan selengkap mungkin tentang suatu keadaan yang berlaku di tempat tertentu, atau gejala yang ada, atau juga peristiwa tertentu yang terjadi dalam masyarakat dalam konteks penelitian.[155] Jadi dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menguraikan berbagai temuan data baik data primer maupun data sekunder langsung diolah dan dianalisis dengan tujuan untuk mempertegas hipotesa-hipotesa yang pada akhirnya dapat membantu dalam pembentukan teori baru atau memperkuat teori lama.[156]

---

[154]Menurut Kamus besar Bahasa Indonesia, "analitis" (analisistis) artinya adalah bersifat analisis, sedangkan arti analisis diantaranya adalah "proses pemecahan masalah yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya". Lihat Sulchan Yashin (Ed). 1997 . *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia (KBI-Besar) Serta : Ejaan Yang Disempurnakan Dan Kosa Kata Baru.*Surabaya. Amanah. Hlm. 34

[155]Abdul Kadir Muhammad. 2004. *Hkum dan Penelitian Hukum.* Bandung. Citra Aditya Bakti. Hlm 50. Dan Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum.* Jakarta. UI- Press. Hlm. 10. Dan Bambang Soepeno. 1997. *Statistik Terapan Dalam PenelitianIlmu-ilmu Sosial & Pendidikan* . Jakarta. Rineka Cipta. Hlm. 2-3

[156]Koentjaraningrat. 1997. *Metode-Metode Penelitian Masyarakat.*. Jakarta. Gramedia Pustaka Utama. hlm. 29-32

1.8.5. Sumber Data

Sumber data yang digunakan 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 dilihatserta 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 dapat diperoleh melalui[157]:

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

a) Pancasila
b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
c) Undang-undang Republik Indonesia No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme

[157]Soejono Soekanto dan Sri Mamudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Pengantar Singkat.* Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada. hlm. 13

d) Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

e) Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

f) Undang-undang No.22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

g) Undang-undang No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

h) Undang-Undang Republik Indonesia No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

i) Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan jalan

j) Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan

k) Peraturan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat Nomor 19 tahun 2012 tentang Retribusi Terminal

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 :

a) Kamus Hukum

b) Kamus Inggris – Indonesia

c) Kamus Umum Bahasa Indonesia

1.8.6. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis/empiris yaitu mengkaji hukum dengan konteks perilaku sosial atau dengan kata lain hukum yang dihubungkan dengan kondisi sosial di mana hukum dalam arti sistem norma itu diterapkan. Sumber data yang diperlukan meliputi data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang dibuat oleh peneliti untuk maksud khusus menyelesaikan permasalahan. Data dikumpulkan sendiri oleh peneliti dengan melakukan wawancara langsung dari sumber pertama atau responden *(purposive non random sampling*) yaitu operator angkutan, pengguna angkutan, supir dan aparat pemerintah . Data sekunder yaitu data yang telah dikumpulkan dari kepustakaan melalui studi pustaka. Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data sekunder adalah peraturan perundang-undangan, literatur, artikel, jurnal serta situs di internet yang berkenaan dengan penelitian.

1.8.7. Metode Analisis Data

Setelah selesai dilakukan proses pengumpulan data, maka tahap berikutnya adalah pengolahan data. Data yang diperoleh dari penelitian lapangan dan kepustakaan dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Metode Penelitian deskriptif kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat *postpositivisme* sering juga disebut sebagai paradigma interpretif dan konstruktivis.

1.9. Sistematika Penulisan Disertasi

Berdasarkan permasalahan dan pembahasan maka disertasi ini dibagi dalam enam bab yaitu :

Bab I merupakan Pendahuluan yang berisi Latar Belakakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan Disertasi, dan Orisinalitas Penelitian.

Bab II merupakan Tinjauan Pustaka yang membahas tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan, Hukum Kebijakan Publik, dan Hukum Perizinan.

Bab III merupakan bab yang akan membahas hasil penelitian tentang Pelaksanaan Kebijakan Penyediaan Terminal Penumpang Saat Ini.

Bab IV merupakan bab yang akan membahas hasil penelitian tentang Kelemahan-Kelemahan Pelaksanaan Kebijakan

Pelayanan Publik Penyediaan Terminal Penumpang Saat Ini.

Bab V merupakan bab yang akan membahas tentang Rekonstruksi Kebijakan Pelayanan Publik Penyediaan Terminal Penumpang Berbasis Nilai Kemanfaatan.

Bab VI adalah bab penutup yang akan memuat tentang Simpulan Hasil Penelitian, Saran-Saran Dan Implikasi Kajian Disertasi.

1.10. Orisinalitas Penelitian

Dalam rangka mengetahui orisinalitas dari penelitian ini, penulis telah melakukan penelusuran tentang disertasi yang terkait dengan rekonstruksi kebijakan publik. Berdasarkan hasil penelusuran tersebut belum ditemukan uraian khusus tentang rekonstruksi hukum kebijakan pelayanan publik penyediaan terminal dan transportasi darat berbasis nilai kemanfaatan. Sebagai pembanding disertasi yang penulis temukan antara lain sebagaimana tertuang dalam tabel 1 berikut:

Tabel 1.1
Bahan Pembanding Hasil Penelitian

NO	JUDUL DISERTASI	PENULIS DISERTASI	HASIL PENELITIAN DISERTASI
1	Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil oleh Birokrasi Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara(Disertasi, Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2009)	Lis Febrianda PDIH Universitas Diponegoro Semarang	1. Kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan danpencatatan sipil, belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayananpublik yang baik. Hal ini disebabkan masih adanya ketidakadilan dalammemberikan pelayanan, ketidakpastian pelayanan, kewajaran biayapelayanan, dan sebagainya, dengan demikian dalam penyelenggaraanpelayanan kependudukan dan pencatatan sipil penunjukkan pula adanyamaladministrasi, sehingga tidak mencerminkan asas-asas umumpemerintahan yang layak 2. Peran birokrasi pemerintah sangat berarti bagi pencapaian kualitas pelayanan publik termasuk pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil. Oleh sebab itu peran birokrasi pemerintah untuk peningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil dilakukan melalui strategi kebijakan dalam peningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, serta penerapan sistem informasi administrasi kependudukan. 3. pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil belum terdapat asas-asas umum pemerintahan yanglayak di dalam UU No. 23/2006, sehingga rekonstruksi regulasi dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil dilakukan melalui normatifisasi asas-asas umum pemerintahan yang layak ke dalam UU No.23/2006 agar mempunyai kekuatan mengikat secara hukum dan memberikan jaminan serta perlindungan hukum baik bagi masyarakat maupun aparatur negara itu sendiri.
2	Konstruksi	Endang	1. Perubahan sosial politik dan sosial

	Hukum Pelayanan Publik pada Lembaga Pemerintahan Di Indonesia (Disertasi, Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2008)	Larasati,S PDIH Universitas Diponegoro Semarang	kultural yang terjadi di daerah-daerah seiring dengan terjadinya pergeseran dalam pelaksanaan hukum administrasi negara di bidang pelayanan publik, menuju ke modelnya yang memperlihatkan sifatnya yang responsif. 2. Adanya konstruksi hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik dan standar pelayanan publik yang bervariasi sehubungan dengan keragaman kondisi sosial budaya dan kebutuhanmasyarakat. 3. Hukum administrasi negara tentang pengaturan penyelenggaraanpelayanan publik yang terkonstruksi secara interaktif dengan melibatkan partisipasi masyarakat mengisyaratkan kemungkinandirealisasikannya model hukum administrasi negara untuk pelayanan publik yang responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial yang sangat mendesak.
3	Rekonstruksi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji Dalam Konteks Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Jamaah Hajib(Disertasi, Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2011)	H. M. Hudi Asrori S PDIH Universitas Diponegoro Semarang	Substansi kebijakan penyelenggaraan haji belum memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji, yaitu : penyelenggara ibadah haji mempunyai hegemoni kuat karena berkedudukan sebagai regulatorsekaligus operator sehingga dapat mempengaruhi perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji; perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji bersifat legal formal sehingga tidak sepenuhnya memberikan perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji di bidang keuangan, manasik ibadah haji, birokrasi, peran serta masyarakat dan keamanan; konstruksi baru mengenai kebijakan penyelenggaraan ibadah haji dalam konteks perlindungan.