

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perdagangan bebas yang diimplementasikan melalui skema *World Trade Organization / General Agreement on Trade in Services* dan *Asean Free Trade Area / Asean Framework Agreement on Services* merupakan tantangan sekaligus peluang baik dalam pembangunan ekonomi nasional maupun daerah. Terdapatnya kelesuan ekonomi Asia Timur dan Tenggara, karena krisis ekonomi dan perbankan, pertumbuhan GDP global antara tahun 1996-2000 adalah 2,6% per tahun, dan mencapai 4% di tahun 2000. Asia Tenggara mengalami proses *recovery* dalam beberapa tahun terakhir dengan pertumbuhan 6% di tahun 2000. Hal ini mengakibatkan pertumbuhan perdagangan dunia volumenya sekitar 10%. Dengan adanya kondisi tersebut, Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah perlu mengantisipasi keterlibatan Indonesia dalam perdagangan global secara seksama. Pemerintah pusat memberi perhatian karena implikasinya terhadap kondisi ekonomi makro, termasuk dalam hal neraca perdagangan serta pertumbuhan investasi. “Pemerintah daerah akan memperoleh dampak globalisasi ekonomi dalam penyediaan kesempatan kerja dan peluang ekspor serta impor”.¹

¹Masyarakat Transportasi Indonesia dan Komite Kebijakan Percepatan Pembangunan Infrastruktur (KKPPI), 2004, Bahan Seminar *Tantangan Dan Permasalahan Dalam Pengembangan Transportasi Intermoda Di Indonesia Ekonomi Sistem Transportasi Intermoda*, pada tanggal 7 April 2004, Jakarta. h.2.

Dalam kaitan globalisasi ekonomi inilah, infrastruktur maupun jasa transportasi harus dilihat sebagai bagian dari sistem distribusi global untuk penumpang dan barang. Efisiensi sistem transportasi menjadi daya tarik investasi maupun menjadi penentu dalam penentuan harga komoditi yang kompetitif bagi produk dalam negeri, baik untuk konsumsi domestik maupun ekspor. Pertumbuhan volume perdagangan Indonesia sebesar 24% di tahun 2000 dalam nilai US\$ setara dengan Cina dan berada di atas negara-negara Asia Pasifik lainnya. Hal ini merupakan faktor yang semakin menyadarkan arti penting mobilitas barang dan jasa pada tingkat regional dan internasional. Di sisi lain, kondisi infrastruktur transportasi Indonesia saat ini telah sangat menurun bila dibandingkan dengan kondisi pra-krisis. Sekitar 70 % dari sistem jaringan jalan nasional, provinsi, dan lokal saat ini tidak dapat berfungsi pada tingkat pelayanan yang seharusnya. “Sistem distribusi nasional mengalami stagnasi sehingga keunggulan kompetitif Indonesia di banding negara-negara lain menjadi berkurang”.²

Keberhasilan pembangunan di suatu negara, sangat dipengaruhi oleh peran transportasi sebagai urat nadi kehidupan politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan. Sistem jaringan transportasi dapat dilihat dari segi efektivitas, dalam arti keselamatan, aksesibilitas tinggi, terpadu, kapasitas mencukupi, teratur, lancar dan cepat, mudah dicapai, tepat waktu, nyaman, tarif terjangkau, tertib, aman serta rendah polusi. Dari segi efisiensi bisa diartikan sebagai beban publik rendah dan utilitas tinggi dalam satu

²*Ibid.*, h.2.

kesatuan jaringan sistem transportasi. Oleh karena itu, pengembangan transportasi sangat penting untuk menunjang dan menggerakkan dinamika pembangunan, karena fungsinya sebagai katalisator dalam mendukung pertumbuhan ekonomi dan pengembangan wilayah.

Transportasi juga memiliki fungsi strategis dalam merekatkan integritas wilayah, jika dilihat dari aspek kepentingan publik, sistem transportasi yang meliputi darat, laut dan udara mengemban fungsi pelayanan publik dalam skala domestik maupun internasional. Pengembangan transportasi harus didasarkan pada pengembangan yang berkelanjutan (*sustainability*), yaitu melihat jauh ke depan, berdasarkan perencanaan jangka panjang yang komprehensif dan berwawasan lingkungan. Rencana jangka panjang tersebut harus dijadikan tolok ukur untuk perencanaan jangka pendek, agar tidak terjadi perencanaan bongkar-pasang. Termasuk pula Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional maupun di daerah atau Provinsi.

Pergerakan ekonomi, jaringan distribusi dan sistem logistik barang dan jasa di Indonesia masih sangat tergantung pada sistem jalan raya. Demikian juga pergerakan penumpang baik intra maupun antar wilayah. Di awal tahun 1999, mobilitas ekonomi di seluruh Indonesia tergambar dalam tingkat utilisasi jalan nasional dan jalan provinsi sebesar 664,6 juta penumpang/km dan 144 juta ton/km per hari. “Dibanding tahun sebelumnya, angka tersebut meningkat masing-masing 21 % dan 6,7 %, karena itu sistem jaringan transportasi yang stabil dan handal sangat menentukan efisiensi

perekonomian”.³Di bidang transportasi darat, kerusakan jalan akan menimbulkan biaya ekonomi dan biaya sosial yang besar. Selama krisis ekonomi ini, kondisi jaringan jalan nasional dapat dikatakan berada dalam kondisi kritis. Selain karena kurangnya anggaran melalui APBN, juga akibat pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan pelaksanaan pembangunan jalan yang belum berkualitas prima. Sementara itu, kombinasi dari in-efisiensi manajemen, kurangnya kualitas pengawasan dan pelaksanaan, serta *overloading* telah menyusutkan umur pelayanan jalan, secara sangat berarti.

Dari segi sarana transportasi darat, terjadi penurunan jumlah armada operasi yang disebabkan oleh kenaikan harga suku cadang, kenaikan biaya modal akibat naiknya suku bunga karena kurs dollar tinggi, serta persaingan dengan moda transportasi lain (terutama transportasi udara). Beberapa hal itulah yang menjadi penyebab biaya operasi kendaraan menjadi tinggi termasuk kendaraan bertonase tinggi sedangkan kenaikan tarif relatif rendah, karena daya beli masyarakat yang rendah. Selain itu, kualitas pelayanan juga menjadi sangat rendah, sehingga banyak kendaraan umum yang sebenarnya tidak layak beroperasi masih tetap dioperasikan. Dari segi lingkungan juga akan sangat mengganggu, karena polusi udara dari gas buang yang tidak memenuhi persyaratan. Padahal kesehatan lingkungan akan menjadi salah satu persyaratan internasional, apakah suatu kota layak untuk dikunjungi.

³Arie Aprilia, 2013. *Transformasi Transportasi*, diakses dari [http : // majalahbisnisglobal.co / transformasi- ransportasi-1441.html](http://majalahbisnisglobal.co/transformati-ransportasi-1441.html), tanggal 17 Nov 2013, h.2.

Keterkaitan antara transportasi dengan lingkungan meliputi spektrum yang sangat lebar. Dampak yang timbul bisa akibat keberadaan dari infrastruktur transportasi yang secara fisik mempengaruhi lingkungan sekitarnya atau akibat pengoperasian fasilitas tersebut. Faktor –faktor yang terkait dengan pengoperasian moda-moda transportasi bersifat sangat dinamis karena tingkat gangguannya tergantung dari volume penggunaan, jenis moda, dan teknologi yang digunakan. Dampak lingkungan yang dirasakan akibat pengoperasian transportasi ini yang umumnya menjadi isu-isu yang berkepanjangan karena terus berkembang seiring dengan perkembangan aktivitas manusia.

Menurut Ade Sjafrudin, pada lingkup makroskopis, tingkat dan skala gangguan terhadap lingkungan akibat transportasi dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan, yaitu kondisi perekonomian global dan nasional, kebijakan transportasi (sistem pengadaan dan standar lingkungan), struktur sektor transportasi (moda-moda yang dioperasikan, kelembagaan, keterlibatan swasta dan pemerintah, karakteristik pasar), serta aspek-aspek operasional dari kegiatan transportasi (sistem manajemen, tingkat penggunaan, penerapan teknologi, dan sebagainya).⁴

Bagi transportasi perkotaan, polusi udara akibat transportasi jalan merupakan dampak yang boleh dikatakan paling problematis, terutama di negara-negara berkembang di mana perkembangan infrastruktur sangat tertinggal dibanding perkembangan kebutuhan yang mengakibatkan kemacetan yang sangat ekstensif. Disamping itu, faktor lalu lintas lainnya (kebisingan, vibrasi, kerusakan fisik, perasaan tak aman/nyaman) dan faktor

⁴Ade Sjafrudin, *Pembangunan Infrastruktur Transportasi untuk Menunjang Pembangunan Berkelanjutan Berbasis Ilmu Pengetahuan*, Kelompok Keahlian Rekayasa Transportasi Fakultas Teknik Sipil dan Lingkungan – ITB, diakses dari http://digilib.itb.ac.id/files/disk1/37/jbptitbpp-gdl-grey-2000-02harunalr-1845-2000_gl_-2.pdf pada tanggal 12 November 2013, h.6

badan jalan (intrusi visual/estetika, pemisahan lahan, konsumsi lahan, perubahan akses, nilai lahan, pengaruh terhadap kehidupan alam, situs budaya, sejarah) masing-masing memberikan dampak tertentu pada lingkungan sekitarnya termasuk pengguna jalan.

Bank Dunia telah mengidentifikasi tantangan yang dihadapi dalam menuju sistem transportasi berkelanjutan. Tantangan tersebut terdiri dari perbaikan terhadap hal-hal yang belum terselesaikan (*unfinished business*) serta antisipasi terhadap berbagai masalah baru akibat perubahan aspirasi masyarakat, implikasi dari kompetisi global, serta konsekuensi yang beragam dari motorisasi yang sangat cepat.

Tantangan yang belum terselesaikan mencakup, *Pertama*, peningkatan akses dan keterjangkauan. Hal ini terutama berkaitan dengan Negara berkembang di mana akses dari perdesaan yang masih terbelakang terhadap pasar dan fasilitas lain yang perlu peningkatan. Yang perlu mendapat fokus perhatian menyangkut jaringan transportasi perdesaan dan pelayanan angkutan umum sehingga biaya transportasi secara umum, baik untuk barang maupun orang, bisa ditekan. *Kedua* adalah penanganan krisis pemeliharaan.⁵ Praktek pemeliharaan yang tidak memadai terhadap infrastruktur jalan menyebabkan biaya yang sangat besar dalam bentuk penurunan nilai aset dan dalam jangka panjang juga menyebabkan kenaikan biaya pengelolaan secara menyeluruh. Setiap rupiah penundaan pemeliharaan diperkirakan dapat menyebabkan kenaikan biaya operasi kendaraan sebesar tiga rupiah.

⁵*Ibid.*, h.6.

Sedangkan tantangan baru mencakup aspek-aspek berikut. (a) Peningkatan respon terhadap kebutuhan pelanggan. Peningkatan pendapatan masyarakat dan perubahan karakteristik pasar akan membangkitkan tuntutan yang lebih bervariasi dan kualitas pelayanan yang lebih baik. (b) Penyesuaian terhadap pola perdagangan global. Liberalisasi perdagangan membawa kecenderungan volume barang dan jarak pengiriman menjadi lebih tinggi. Negara berkembang sangat mengandalkan pertumbuhan ekonominya melalui ekspor barang-barang manufaktur. (c) Mengatasi tingkat motorisasi yang sangat cepat. Kota menjadi motor perkembangan ekonomi, terutama di negara berkembang, dan populasi urban meningkat dengan cepat. Dipacu oleh peningkatan pendapatan, kepemilikan kendaraan di kota-kota negara berkembang meningkat lebih cepat dari pada proporsi ruang perkotaan yang digunakan menjadi jalan.⁶

Pembangunan infrastruktur transportasi berkelanjutan merupakan upaya yang komprehensif dari berbagai dimensi sektoral, wilayah, keterlibatan para aktor, dalam hal ini Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, dan substansinya. Kota-kota Indonesia yang relatif berkembang cepat dibanding kota-kota di negara maju, terutama dalam hal pertumbuhan populasi dan urbanisasi yang memicu pertumbuhan kebutuhan aktivitas sosial ekonomi, tidak mempunyai pilihan lain dalam memandang masa depannya, kecuali segera merespons tuntutan global mengenai keberlanjutan perkotaan yang layak hidup. Sejumlah kebijakan dasar harus dirumuskan agar arah yang

⁶*Ibid.*,h.7.

diambil dapat secara tepat dan efektif menjawab permasalahan. Berkaitan dengan aspek regulasi, yang perlu mendapat perhatian adalah baik yang menyangkut tahap perencanaan dan pembangunan infrastruktur maupun sistem operasinya. Standar perencanaan dan desain perlu dikembangkan dan disesuaikan dengan tuntutan masa depan atas *green infrastructures*, seperti penetapan baku mutu lingkungan perlu diikuti dengan pembuatan peraturan-peraturan daerah (Perda) yang mendukung dan penegakan hukum yang konsisten, baik pada level pusat maupun daerah.

Interaksi perkembangan wilayah dengan sistem transportasi merupakan hubungan yang tak terpisahkan yang mana pengaruhnya terakumulasi sejalan dengan waktu. Suatu wilayah dengan segala karakteristiknya menawarkan daya tarik tertentu bagi berlangsungnya suatu aktivitas, sementara sistem transportasi menyediakan aksesibilitas yang sangat diperlukan agar aktivitas-aktivitas yang diinginkan bisa dilaksanakan dan berkembang. Isu-isu utama perkembangan wilayah yang signifikan dikaitkan dengan permasalahan transportasi, terutama di negara berkembang seperti Indonesia, menyangkut :

1. pertumbuhan penduduk dan urbanisasi;
2. perkembangan bentuk perkotaan;
3. perkembangan jenis aktivitas/tata-guna lahan;
4. kebijakan dekonsentrasi planologis dan otonomi daerah;
5. pertumbuhan ekonomi.⁷

⁷*Ibid.*, h.2

Rencana pembangunan Indonesia ke depan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat menempatkan pembangunan infrastruktur sebagai salah satu bidang prioritas rencana pembangunan sebagaimana dirumuskan dalam RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang) dan RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah). RPJM 2010-2014 menetapkan 11 bidang prioritas nasional yang salah satunya adalah bidang Infrastruktur (termasuk transportasi) dengan tujuan pembangunan infrastruktur nasional yang memiliki daya dukung dan daya gerak terhadap pertumbuhan ekonomi dan sosial yang berkeadilan, termasuk infrastruktur jalan provinsi.

Kebijakan Pemerintah terbaru yang terkait ditetapkan melalui Perpres No.32/2011 tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011-2025. Perpres tersebut menetapkan Penguatan Konektivitas Nasional sebagai salah satu dari 3 strategi utama. Konektivitas Nasional merupakan pengintegrasian 4 elemen kebijakan nasional yang terdiri dari Sistem Logistik Nasional (Sislognas), Sistem Transportasi Nasional (Sistranas), Pengembangan wilayah (RPJMN/RTRWN), Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK/ICT). Upaya ini perlu dilakukan agar dapat diwujudkan konektivitas nasional yang efektif, efisien, dan terpadu. Berbagai aspek perkembangan wilayah di atas memunculkan permasalahan transportasi yang meliputi aspek-aspek operasional jaringan, finansial, ekonomi, lingkungan, dan keselamatan.

Terkait dengan isu keselamatan, Danang Parikesit juga berpendapat bahwa “masalah yang belum tersentuh dalam sistem transportasi nasional

adalah belum eksplisitnya isu keselamatan transportasi dan tata kelola penyelenggaraan transportasi yang baik”.⁸ Hal sependapat juga disampaikan oleh Rob McInerney dari *International Road Assessment Programme (iRAP)*, “bahwa di negara-negara berpendapatan per kapita rendah dan menengah, 3.500 jiwa tewas dan 100 ribu orang cedera berat akibat kecelakaan di jalan setiap harinya”.⁹

Lalu lintas dan angkutan jalan mempunyai karakteristik dan keunggulan tersendiri sehingga perlu dikembangkan dan dimanfaatkan agar mampu menjangkau seluruh wilayah pelosok daratan dengan mobilitas tinggi dan mampu memadukannya dengan moda transportasi lain. Pengembangan lalu lintas dan angkutan jalan ditata dalam satu kesatuan sistem. Pengembangan ini dilakukan dengan cara mengintegrasikan dan mendinamisasikan unsur-unsurnya yang terdiri dari jaringan transportasi jalan, kendaraan beserta pengemudinya, serta peraturan-peraturan, prosedur dan metode yang sedemikian rupa, sehingga terwujud totalitas yang utuh, berdaya dan berhasil guna. Untuk mencapai daya guna dan hasil guna nasional yang optimal, di samping harus ditata roda transportasi laut, udara, lalu lintas dan angkutan jalan yang mempunyai kesamaan wilayah pelayanan di daratan dengan perkeretaapian, angkutan sungai, danau, dan penyebrangan, maka

⁸Danang Parikesit, *Catatan Kritis Terhadap Rencana Implementasi MP3EI di Sektor Transportasi*, diakses dari [http://jdih.ristek.go.id/?q=sistem/files/berita/attachment/catatan kritis mp3ei dan sistem transportasi 22-11-2011 \[compatibility mode\].pdf](http://jdih.ristek.go.id/?q=sistem/files/berita/attachment/catatan%20kritis%20mp3ei%20dan%20sistem%20transportasi%2022-11-2011%20compatibility%20mode.pdf), pada tanggal 12 November 2013.

⁹Kementrian Perhubungan, *Asia Menuju Satu Dekade Baru Hadapi Keselamatan Transportasi Jalan*, diakses dari <http://m.dephub.go.id/read/berita/direktorat-jenderal-perhubungan-darat/asia-menuju-satu-dekade-baru-hadapi-keselamatan-transportasi-jalan-270>, pada tanggal 18 November 2013.

perencanaan dan pengembangannya perlu ditata dalam satu kesatuan sistem secara tepat, serasi, seimbang, terpadu sinergetik antara satu dengan yang lainnya, mengingat penting dan strategisnya peranan lalu lintas dan angkutan jalan yang menguasai hajat hidup orang banyak, maka lalu lintas dan angkutan jalan dikuasai oleh Negara yang pembinaannya dilakukan oleh pemerintah. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pemerintah pusat, dalam hal ini Kementrian Perhubungan, telah membuat konsep perencanaan transportasi yang disebut dengan Tataran Transportasi. Tataran Transportasi ini merupakan suatu perwujudan dari tatanan transportasi yang terorganisasi secara kesisteman, terdiri dari semua jaringan dan moda transportasi. Keberadaan tataran transportasi ini dilatarbelakangi oleh adanya otonomi daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang dapat diwujudkan dalam :

- a. Ruang lingkup Nasional, disebut Tataran Transportasi Nasional (Tatranas), yang bertujuan membentuk suatu sistem pelayanan jasa transportasi yang efektif dan efisien dan berfungsi melayani perpindahan orang dan atau barang antar simpul atau kota nasional (SKN) dan dari simpul atau kota nasional ke luar negeri atau sebaliknya.
- b. Ruang lingkup Provinsi, disebut Tataran Transportasi Wilayah (Tatrawil), yang bertujuan membentuk suatu sistem pelayanan jasa transportasi yang efektif dan efisien dan berfungsi melayani perpindahan orang dan atau barang antar simpul atau kota wilayah (SKW), dan dari simpul atau kota wilayah ke simpul atau kota nasional atau sebaliknya.

- c. Ruang lingkup Kabupaten/Kota, disebut Tataran Transportasi Lokal (Tatralok), yang bertujuan membentuk suatu sistem pelayanan jasa transportasi yang efektif dan efisien dan berfungsi melayani perpindahan orang dan atau barang antar simpul atau kota lokal (SKL), dan dari simpul lokal ke simpul wilayah dan simpul nasional terdekat atau sebaliknya, dan dalam kota.

Dalam pelaksanaannya, ketiga Tataran Transportasi tersebut diharapkan dapat dikembangkan secara terpadu dengan memperjelas dan mengharmoniskan peran masing-masing instansi pemerintah baik di pusat maupun daerah yang terlibat di bidang pengaturan, administrasi dan penegakan hukum. Pengembangan juga harus berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi, menentukan bentuk koordinasi dan konsultasi termasuk mekanisme hubungan kerja antar instansi pemerintah baik di pusat, daerah, penyelenggara dan masyarakat pemakai jasa transportasi agar terjamin keselamatan dan keamanannya dalam bertransportasi, serta meningkatkan keterpaduan perencanaan antara pemerintah, pemerintah Provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam berbagai aspek.¹⁰

Penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan perlu diselenggarakan secara berkesinambungan dan terus ditingkatkan agar daya jangkau dan pelayanannya lebih luas kepada masyarakat, dengan memperhatikan sebesar-besarnya kepentingan umum dan kemampuan masyarakat, kelestarian lingkungan, kordinasi antara wewenang pusat dan daerah antara instansi, sektor, dan unsur yang terkait, serta terciptanya keamanan dan ketertiban

¹⁰Arie Aprilia, 2013. *Transformasi Transportasi*, diakses dari [http : // majalahbisnisglobal.co / transformati-ransportasi-1441.html](http://majalahbisnisglobal.co/transformati-ransportasi-1441.html), tanggal 17 Nov 2013. h.5

dalam menyelenggarakan lalu lintas dan angkutan jalan, sekaligus mewujudkan sistem transportasi nasional yang handal dan terpadu.

Keseluruhan hal tersebut tercantum dalam satu undang-undang yang utuh yakni di dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Undang-undang ini menggantikan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, karena sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, yang belum tertata dalam satu kesatuan sistem yang merupakan bagian dari transportasi secara keseluruhan. Dalam undang-undang ini, pembinaan bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dilaksanakan secara bersama-sama oleh semua instansi terkait (*stakeholders*) sebagai berikut :

1. urusan pemerintahan di bidang prasarana Jalan, oleh kementerian yang bertanggung jawab di bidang Jalan;
2. urusan pemerintahan di bidang sarana dan Prasarana Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, oleh kementerian yang bertanggung jawab di bidang sarana dan Prasarana Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
3. urusan pemerintahan di bidang pengembangan industri Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, oleh kementerian yang bertanggung jawab di bidang industri;
4. urusan pemerintahan di bidang pengembangan teknologi Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, oleh kementerian yang bertanggung jawab di bidang teknologi; dan
5. urusan pemerintahan di bidang registrasi dan identifikasi Kendaraan Bermotor dan Pengemudi, Penegakan Hukum, Operasional Manajemen dan Rekayasa Lalu Lintas, serta pendidikan berlalu lintas oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pembagian kewenangan pembinaan tersebut dimaksudkan agar tugas dan tanggung jawab setiap pembina bidang lalu lintas dan angkutan jalan terlihat lebih jelas dan transparan sehingga penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan

jalan dapat terlaksana dengan selamat, aman, tertib, lancar, dan efisien, serta dapat dipertanggungjawabkan. Pada perkembangannya, lalu lintas jalan dapat menjadi masalah bagi manusia, karena semakin banyaknya manusia yang bergerak atau berpindah-pindah dari satu tempat ketempat lainnya, dan semakin besarnya masyarakat yang menggunakan sarana transportasi angkutan jalan, maka hal inilah yang akan mempengaruhi tinggi rendahnya angka kecelakaan lalu lintas. Menurut Kapolres Brebes AKBP Fredy Sambo, SH SIK MH, pada kecelakaan lalu lintas yang terjadi dapat disebabkan oleh kelelahan, kelengahan, kurang hati-hatian, ketidaklaikan kendaraan bertonase yang digunakan, kelebihan beban muatan sumbu terberat serta kondisi jalan yang rusak.¹¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 butir 1 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor : 13 /PRT/M/2011 tentang Tata Cara Pemeliharaan dan Penilikan Jalan,¹² Pasal 1 butir 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 tahun 2006 tentang Jalan¹³ dan Pasal 1 butir 12 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan¹⁴, yang dimaksud dengan jalan adalah seluruh bagian Jalan, termasuk bangunan

¹¹Suara Merdeka, Rabu 18 Desember 2013, h.29

¹² Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.

¹³ Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel.

¹⁴ Jalan adalah seluruh bagian Jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi Lalu Lintas umum, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan rel dan jalan kabel.

pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan rel dan jalan kabel.

Menurut Sony Sulaksono Wibowo, “kerusakan jalan di Indonesia bisa terjadi karena kualitas jalan yang dibawah standar atau beban yang bekerja pada jalan yang melebihi beban maksimum yang didesain”.¹⁵ Dalam hal ini, jalan didefinisikan sebagai lapisan permukaan yang bersentuhan langsung dengan ban kendaraan dan kerusakan jalan yang terjadi adalah kerusakan menimpa lapisan ini. Berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, kendaraan yang bertonase tinggi hanya diperbolehkan melintasi jalan kelas khusus, yaitu jalan arteri yang dapat dilalui Kendaraan Bermotor dengan ukuran lebar melebihi 2.500 (dua ribu lima ratus) milimeter, ukuran panjang melebihi 18.000 (delapan belas ribu) milimeter, ukuran paling tinggi 4.200 (empat ribu dua ratus) milimeter, dan muatan sumbu terberat lebih dari 10 (sepuluh) ton.

Berdasarkan pengamatan penulis, kondisi jalan provinsi Jawa Tengah yang berada diwilayah Pemerintah Kabupaten atau Kota banyak yang rusak akibat kendaraan yang bertonase yang melintas di jalan tersebut melebihi batas beban maksimum yang ditentukan oleh undang-undang. Adapun tanggungjawab atas jalan provinsi tersebut terletak pada Pemerintah Provinsi.

¹⁵ Achmad Syaiful Makmur, *Kelas Jalan Vs Kerusakan Jalan*, Diakses dari <http://achmadsya.wordpress.com/2010/08/19/kelas-jalan-vs-kerusakan-jalan/>, pada tanggal 29 Oktober 2013.

Hal ini berdasarkan Pasal 6 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan¹⁶, Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 38 /2004 tentang Jalan yang menyatakan bahwa Wewenang pemerintah provinsi dalam penyelenggaraan jalan meliputi penyelenggaraan jalan provinsi. Wewenang tersebut meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan provinsi. Kemudian, diatur pula dalam Pasal 14 ayat (2) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor : 13 /PRT/M/2011 tentang Tata Cara Pemeliharaan dan Penilikan Jalan.¹⁷Berdasarkan Pasal 6 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan¹⁸, Pemerintah Kabupaten / Kota dalam melakukan pembinaan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan hanya bertanggungjawab atas jalan kabupaten / kota.

Fakta menunjukkan seringkali ditemukan bahwa Jalan Provinsi yang rusak di wilayah Kota/Kabupaten, perbaikannya semata-mata mengandalkan tanggungjawab Pemerintah Provinsi sehingga penanganan yang lamban

¹⁶ Urusan pemerintah provinsi dalam melakukan pembinaan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan meliputi :

- a. penetapan sasaran dan arah kebijakan sistem Lalu Lintas dan Angkutan Jalan provinsi dan kabupaten/kota yang jaringannya melampaui batas wilayah kabupaten/kota;
- b. pemberian bimbingan, pelatihan, sertifikasi, dan izin kepada perusahaan angkutan umum di provinsi; dan
- c. pengawasan terhadap pelaksanaan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan provinsi.

¹⁷ Pembiayaan kegiatan pemeliharaan jalan sebagaimana dimaksud dalam dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 9, dan Pasal 10 untuk status jalan provinsi dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi (APBD/P).

¹⁸ Urusan pemerintah kabupaten/kota dalam melakukan pembinaan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan meliputi :

- a. penetapan sasaran dan arah kebijakan sistem Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kabupaten/kota yang jaringannya berada di wilayah kabupaten/kota;
- b. pemberian bimbingan, pelatihan, sertifikasi, dan izin kepada perusahaan angkutan umum di kabupaten/kota; dan
- c. pengawasan terhadap pelaksanaan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kabupaten/kota.

mengabaikan keselamatan pengguna jalan¹⁹. Menurut penulis, meskipun Jalan Provinsi merupakan tanggungjawab Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten / Kota juga perlu bertanggungjawab atas Jalan Provinsi tersebut. Selain fakta tersebut, hal utama dalam pengelolaan transportasi adalah kurangnya koordinasi antar instansi yang terkait dengan transportasi. Berbagai persoalan transportasi, baik pada tingkat perkotaan ataupun regional dan internasional kerap terjadi sebagai akibat dari ketidakjelasan peran dan fungsi kelembagaan. Tumpang tindih kewenangan pada satu sisi, tetapi pada sisi lain terdapat ketidakjelasan tugas dan tanggung jawab, sehingga konflik terjadi justru pada tatanan perangkat peraturannya. Penetapan suatu institusi yang mempunyai kewenangan yang jelas dan mampu mengintegrasikan berbagai aspek dalam pengelolaan transportasi merupakan kebutuhan yang mendesak. Penetapan institusi dalam bentuk badan koordinasi, tidak selamanya dapat dijadikan sistem kelembagaan yang mapan, karena tidak mempunyai kewenangan yang jelas. Sudah saatnya dualisme kewenangan dihilangkan, dan keterpaduan serta sinkronisasi pada perencanaan, pelaksanaan serta pembinaan dapat diwujudkan secepatnya, karenanya perlu dibutuhkan institusi yang jelas dan tegas akan menjadikan penegakan hukum dan peraturan dapat dilakukan dengan tegas pula, sesuai dengan kewenangan institusi yang bersangkutan.²⁰ Masyarakat sebagai pengguna jalan juga berhak mendapatkan rasa aman dan nyaman dalam berlalu lintas yang ramah

¹⁹Pengguna jalan adalah setiap orang yang menggunakan Jalan untuk berlalu lintas.

²⁰Ofyar Z. Tamin, dkk. *Tantangan Dan Pemecahan Masalah Sektor Transportasi Di Indonesia : Sumbangan Pemikiran ITB*, Proceedings ITB 'Status, Prospek, dan Permasalahan Ipteks Menjelang Abad ke-21', Suplemen Vol 32, No 2, 2000, h.89-123.

lingkungan. Oleh karena itu, atas dasar situasi seperti inilah penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan konstruksi judul “Rekonstruksi Peran Pemerintah Kabupaten / Kota Dalam Menangani Kerusakan Jalan Provinsi Berbasis Hukum Progresif”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam disertasi ini sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan peran Pemerintah Kabupaten / Kota dalam menangani kerusakan jalan provinsi pada saat ini ?
2. Bagaimana kelemahan-kelemahan peran Pemerintah Kabupaten / Kota dalam menangani kerusakan jalan provinsi saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi peran Pemerintah Kabupaten / Kota dalam menangani kerusakan jalan provinsi berbasis hukum progresif ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menemukan dan menganalisis pelaksanaan peran Pemerintah Kabupaten / Kota dalam menangani kerusakan jalan provinsi pada saat ini.
2. Untuk menemukan kelemahan-kelemahan peran Pemerintah Kabupaten / Kota dalam menangani kerusakan jalan provinsi saat ini.
3. Untuk menemukan dan merumuskan teori baru tentang peran Pemerintah Kabupaten / Kota dalam menangani kerusakan jalan provinsi berbasis hukum progresif.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoretis

Menemukan teori baru yang memberikan sumbangan pemikiran kepada ilmu hukum pada umumnya, dan khususnya bagi hukum transportasi.

2. Manfaat Praktis

Memberikan input bagi Pemerintah Kabupaten / Kota untuk dapat menangani kerusakan jalan provinsi.

E. Kerangka Konseptual

1. Transportasi

Transportasi merupakan bagian penting dalam hidup masyarakat. Transportasi berasal dari kata Latin yaitu *transportare*, di mana *trans* berarti seberang atau sebelah lain dan *portare* berarti mengangkut atau membawa. Jadi, Transportasi berarti mengangkut atau membawa (sesuatu) ke sebelah lain atau dari suatu tempat lainnya. Hal ini berarti transportasi merupakan suatu jasa yang diberikan, guna menolong orang dan barang untuk dibawa dari suatu tempat ke tempat lainnya. Transportasi dapat diberi definisi sebagai usaha dan kegiatan mengangkut atau membawa barang dan/atau penumpang dari suatu tempat ke tempat lainnya.²¹

Transportasi atau pengangkutan merupakan bidang kegiatan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Pentingnya

²¹ Rustian Kamaluddin, 2003, *Ekonomi Transportasi Karakteristik, Teori dan Kebijakan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, h.3

transportasi bagi masyarakat Indonesia disebabkan oleh beberapa faktor antara lain, keadaan geografis Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau kecil dan besar, perairan yang terdiri dari sebagian besar laut, sungai dan danau yang memungkinkan pengangkutan dilakukan melalui darat, perairan, dan udara guna menjangkau seluruh wilayah Indonesia. Hal Lain yang juga tidak kalah pentingnya akan kebutuhan alat transportasi adalah kebutuhan kenyamanan, keamanan, dan kelancaran pengangkutan yang menunjang pelaksanaan pembangunan yang berupa penyebaran kebutuhan pembangunan, pemerataan pembangunan, dan distribusi hasil pembangunan diberbagai sektor ke seluruh pelosok tanah air misalnya, sektor industri, perdagangan, pariwisata, dan pendidikan.²²

Secara umum transportasi memegang peranan penting dalam dua hal yaitu pembangunan ekonomis dan pembangunan non ekonomis. Tujuan yang bersifat ekonomis misalnya peningkatan pendapatan nasional, mengembangkan industri nasional dan menciptakan serta memelihara tingkat kesempatan kerja bagi masyarakat. Sejalan dengan tujuan ekonomis tersebut adapula tujuan yang bersifat non ekonomis yaitu untuk mempertinggi integritas bangsa, serta meningkatkan pertahanan dan keamanan nasional.²³

2. Pelayanan Publik

Istilah Pelayanan berasal dari kata “layani” yang artinya menolong menyediakan segala apa yang diperlukan oleh orang lain untuk perbuatan

²² Abdulkadir Muhammad. 1998, *Hukum Pengangkutan Niaga*. Bandung: Citra Aditya Bakti.h.7

²³ Abbas Salim. 2006, *Manajemen Transportasi*. Jakarta: Raja Grafindo.h.2

melayani. Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrem dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.²⁴ Di dalam Hukum Administrasi Negara, istilah “pelayanan publik” diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁵

Sebagai titik tolak, beberapa esensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang perlu selalu disadari adalah bahwa masalah pelayanan publik bersumber pada :

- a. Adanya kewajiban pada pihak administrasi Negara untuk menjalankan fungsi dan wewenangnya berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dan bersih,
- b. Adanya pengakuan terhadap hak asasi setiap warga Negara atas pemerintahan, perilaku administrative, dan kualitas hasil pelayanan yang baik,
- c. Adanya keanekaragaman jenis serta bidang pelayanan publik sebagai akibat dari adanya keragaman urusan dan kepentingan masyarakat yang harus dipenuhi melalui penyelenggaraan pelayanan publik.²⁶

²⁴ Lijan Poltak Sinambela, dkk., 2006, *Reformasi Pelayanan Publik*, Jakarta : Bumi Aksara, h. 3

²⁵ Berdasarkan pengertian umum yang dimuat di dalam Lampiran 3 Keputusan Menpan Nomor 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pada Paragraf I, butir c

²⁶ Adrian Sutedi, 2011, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, h.79.

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrem dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Masyarakat setiap waktu akan selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan itu seringkali tidak sesuai dengan apa yang diharapkan, karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih menampilkan ciri-ciri yakni berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan.²⁷ Agus Dwiyanto juga mengemukakan bahwa Praktek penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia dewasa ini masih penuh dengan ketidakpastian biaya, waktu dan cara pelayanan.²⁸ Disamping itu juga sering dilihat dan didengar adanya tindakan dan perilaku oknum pemberi pelayanan yang tidak sopan, tidak ramah, dan diskriminatif.²⁹

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁰

²⁷ Lijan Poltak Sinambela, *Op.Cit*, h.3

²⁸ Agus Dwiyanto, dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PPSK) UGM.

²⁹ Edy Topo Azhari. 2003. “ *Upaya Meningkatkan Kinerja Pelayanan Publik*”. Makalah. Disampaikan dalam Seminar Lokakarya Nasional Dimensi Politik Pelayanan Publik: Partisipasi, Transparansi & Akuntabilitas pada tanggal 8-9 Oktober 2003 di Hotel Indonesia Jakarta.

³⁰ Diakses dari Id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_Publik tanggal 10 Juni 2016

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 Angka 1 dirumuskan :

Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dengan demikian tugas utama dari setiap instansi pemerintahan adalah memberikan pelayanan atau menyelenggarakan pelayanan publik (*public service*) dan kesejahteraan bagi rakyatnya (*public welfare*) berdasarkan peraturan perundang-undangan.³¹

3. Pengertian dan Dasar Hukum Otonomi Daerah

a. Otonomi Daerah

Menurut Pasal 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan 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. Syafrudin mengatakan, bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan. Secara implisit definisi otonomi tersebut mengandung dua unsur, yaitu adanya pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan

³¹ M. Busrizalti, 2013, *Hukum Pemda : Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Cet. I, Total Media, Yogyakarta, h. 140.

serta kewenangan untuk melaksanakannya, dan adanya pemberian kepercayaan berupa kewenangan Untuk memikirkan dan menetapkan sendiri berbagai penyelesaian tugas itu.³² Menurut Amrah Muslimin, mengenai luasnya otonomi pada masing-masing bidang tugas pekerjaan, tergantung dari sejarah pembentukan masing-masing negara, apakah otonomi diberikan atas pemerintah pusat atau otonomi berkembang dari bawah dan oleh pemerintah pusat atas dasar permusyawaratan diberi dasar formil yuridis.³³

Josep Riwu Kaho, mengartikan otonomi sebagai peraturan sendiri dan pemerintah sendiri. Selanjutnya, bahwa otonomi daerah adalah daerah yang diberi wewenang atau kekuasaan oleh pemerintah pusat untuk mengatur urusan-urusan tertentu. Lanjut Josep Riwu Kaho, bahwa suatu daerah otonom haru memiliki atribut sebagai berikut :

1. Mempunyai urusan tertentu yang merupakan urusan yang diserahkan pemerintah pusat;
2. Memiliki aparatur sendiri yang terpisah dari pemerintah pusat, yang mampu menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya;
3. Urusan rumah tangga atas inisiatif dan kebijakan daerah;
4. Mempunyai sumber keuangan sendiri, yang dapat membiayai segala kegiatan dalam rangka menyelenggarakan urusan rumah tangga itu sendiri.

³² Ateng Syfrudin, 1991, *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II Dan Perkembangannya*, Mandar Maju, h.23.

³³ Amrah Muslimin, 1982, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni Bandung, h.50

Menurut Bagir Manan, dari segi materiil, otonomi daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan hukum.³⁴

b. Dasar Hukum Otonomi Daerah

Sebagai konsekuensi logis dari komitmen para founding fathers yang memilih sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka melahirkan suatu pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia dinyatakan bahwa Indonesia adalah negara Kesatuan, dan Negara Hukum. Ketentuan konstitusional ini memberikan pesan negara Republik Indonesia dibangun dalam bentuk kerangka negara yang berbentuk kesatuan, bukan federasi. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Ini berarti negara Kesatuan Republik Indonesia secara hierarkis struktural terbagi atas Pemerintah Pusat disatu sisi dan Pemerintahan Daerah di sisi lainnya. Negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.³⁵ Pemerintah Daerah diberi hak dan wewenang untuk mengurus rumah tangga sendiri (local self government), hak dan kewenangan ini dikenal

³⁴ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Jogjakarta, h. 57.

³⁵ Pasal 18 Ayat 1 UUD 1945

dengan istilah otonomi daerah. Pemerintah daerah yang memiliki hak dan kewenangan tersebut dikenal dengan sebutan Daerah Otonom.³⁶

Menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan penegasan tentang otonomi daerah yang diartikan sebagai:

“Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan daerah otonom:

“Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Otonomi selalu dilihat sebagai suatu hak atau kewenangan dari suatu daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri, otonomi yang dipergunakan adalah otonomi nyata dan bertanggungjawab yang merupakan salah satu prinsip untuk mendukung terwujudnya sistem penyelenggaraan pemerintah di daerah³⁷ yang sesuai dengan asas otonomi yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Maka berdasarkan asas tersebut perwujudan dari desentralisasi adalah otonomi daerah. Sebagai akibat

³⁶ Mortir Jedawi, 2001, *Desentralisasi dan Implementasi di Indonesia*, Makassar : PPS-UNHAS, 2001, h. 15

³⁷ M. Busrizalt, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah dan Implikasinya*. Yogyakarta : Total Media, h. 5

dari pelaksanaan desentralisasi, timbullah daerah-daerah otonom. Daerah otonom yang merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI. Berdasarkan hal tersebut, dalam daerah otonom mengandung unsur-unsur yang terdiri dari :

1. Unsur (elemen) batas wilayah. Sebagai kesatuan masyarakat hukum, batas suatu wilayah adalah sangat menentukan kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum, misalnya dalam penetapan kewajiban tertentu sebagai warga masyarakat serta pemenuhan hak-hak masyarakat terhadap fungsi pelayanan umum pemerintahan dan peningkatan kesejahteraan secara luas kepada masyarakat setempat. Di sisi lain, batas wilayah sangat penting apabila ada sengketa hukum yang menyangkut wilayah perbatasan antardaerah. Dengan perkataan lain, dapat dinyatakan bahwa suatu daerah harus mempunyai wilayah dengan batas-batas yang jelas sehingga dapat dibedakan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya.
2. Unsur (elemen) pemerintahan. Eksistensi pemerintahan di daerah, didasarkan atas legitimasi undang-undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah, untuk

menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri. Elemen pemerintahan daerah adalah meliputi pemerintah daerah dan lembaga DPRD sebagai unsure penyelenggara pemerintah daerah.

3. Unsur masyarakat. masyarakat sebagai elemen pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum, baik *gemeinschaft* maupun *gesselschaft* jelas mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adat istiadat yang turut mewarnai sistem pemerintahan daerah, mulai dari bentuk, cara berfikir, bertindak, dan kebiasaan tertentu dalam kehidupan masyarakat. bentuk-bentuk partisipatif budaya masyarakat antara lain gotong royong, permusyawartan, cara menyatakan pendapat dan pikiran yang menunjang pembangunan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan melalui pelayanan pemerintahan.³⁸

Selain itu, otonomi sebagai perwujudan dari desentralisasi tidak terlepas dari aspek demokrasi yang menjadi otonomi itu sendiri.³⁹ Lebih lanjut, M.A. Mutholib dan Mohd. Akbar Ali Khan, menjelaskan otonomi daerah pada dasarnya dapat diartikan sebagai perwujudan dari demokrasi di tingkat lokal. Dalam hal ini, kepentingan dan kebutuhan masyarakat di daerah di kelola oleh suatu institusi pemerintahan yang dibentuk oleh masyarakat setempat melalui proses pemilihan umum. Sehingga, institusi yang terbentuk merupakan representasi dari

³⁸ Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerinthan Daerah di Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika, h.7

³⁹ Rudy, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandar Lampung : PKKPUU FH UNILA, h. 10

kepentingan masyarakatnya, bukan merepresentasikan kepentingan pemerintahan pusat. Namun sebagai bagian dari wilayah suatu negara, dalam batas-batas tertentu, Pemerintah Pusat dapat terlibat dalam pengelolaan kepentingan daerah bila menyangkut kepentingan yang lebih luas. Dan pemerintah daerah hanya dapat bergerak dengan bebas untuk mewujudkan kepentingan daerahnya, jika didasari oleh desentralisasi.⁴⁰

F. Kerangka Teori Disertasi

1. Teori *Good Governance* Pemerintah Daerah Sebagai *Grand Theory*

Setelah melihat bahwa birokrasi selama ini hanya dijadikan sebagai alat politik bagi rejim yang berkuasa, rakyat kini sulit untuk menghargai apa yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, birokrat atau unsur-unsur lain yang terdapat dalam birokrasi publik. Tugas pokok para pembuat keputusan dalam beberapa tahun setelah gerakan reformasi adalah memperoleh kembali kepercayaan masyarakat seraya membuktikan bahwa seluruh proses politik dan pembuatan kebijakan yang terjadi akan memberi keuntungan bagi rakyat. Dengan kata lain, akuntabilitas birokrasi publik dan tata kelola yang baik (*good governance*) yang dilakukan oleh Kementrian Perhubungan akan menjadi titik krusial bagi arah perkembangan demokrasi di Indonesia.

Teori *Governance* menurut Stoker, merujuk kepada pengembangan dari gaya memerintah di mana batas-batas antara dan diantara sektor

⁴⁰ Edie Toet Hendratno, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisassi, dan Fedelarisme*. Jakarta : Graha Ilmu, h.63

publik dan sektor privat menjadi kabur.⁴¹ Pengaburan batas-batas ini sejalan dengan kebutuhan dari negara modern untuk lebih melibatkan mekanisme politik dan pengakuan akan pentingnya isu-isu menyangkut empati dan perasaan dari publik untuk terlibat sehingga memberikan kesempatan bagi adanya mobilisasi baik secara sosial maupun politik⁴². Hal ini yang kemudian membuat partisipasi melalui pembangunan jejaring antara pemerintah dan masyarakat menjadi aspek yang sangat penting bagi keberlanjutan sebuah legitimasi kebijakan.⁴³

Terminologi *governance* menjadi lebih mengemuka dengan adanya studi yang dilaksanakan oleh Bank Dunia pada tahun 1989. Dalam studi ini, terminologi *governance* didefinisikan sebagai “*the exercise of political power to manage an nation’s affair*”.⁴⁴ Sejak publikasi Bank Dunia tersebut, terminologi *governance* menjadi populer dan dijadikan sebagai kriteria dalam bantuan pembangunan kepada negara-negara berkembang. Berbeda dengan terminologi *government* yang hanya meliputi bentuk institutional-formal negara dan birokrasi, maka istilah *governance* juga meliputi proses dinamis manajemen pemerintahan, hubungan antar institusi dan organisasi di dalam pemerintah, serta hubungan antara pemerintah dengan sektor publik, masyarakat sipil dan inisiatif swasta.

⁴¹ Ewalt, Jop Ann G, 2001. *Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation*, paper prepared for presentation at the Annual Conference of the American Society for Public Administration. h.23

⁴²Gerry Stoker, 2004. *New Localism, Participation and Networked Community Governance*. h.34

⁴³*Ibid.*,h.35

⁴⁴ World Bank, 1989. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, A Long-Term Perspection study, Washington. h.28

Terminologi *governance* dengan demikian merupakan tradisi, institusi dan proses determinasi penyelenggaraan kekuasaan negara yang melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan serta berdasarkan kepada kepentingan publik.

Beranjak dari terminologi dan definisi *governance*, Bank Dunia menuliskan *good governance* sebagai berikut :

*“good governance is central to creating and sustaining an environment which fosters strong and equitable development (...). They establish the **rules** that make markets work efficiently and, more problematically, they correct for market failure (...) This in turn requires systems of **accountability**, **adequate** and **reliable** information, and **efficiency** in resource management and the delivery management.”*

(*Good governance* meliputi pemerintah (atau negara) yang berdasarkan kepada hukum (*rules*), transparansi, akuntabilitas, reliabilitas informasi, serta efisiensi dalam manajemen pemerintahan. Di samping itu, *good governance* saat ini mengalami perluasan isi, sehingga meliputi juga aspek berfungsinya pasar dan sektor swasta serta partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan).

Dalam kaitannya dengan bantuan pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), UNDP mengembangkan lebih lanjut kriteria *good governance* yaitu *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability, strategic vision*”.⁴⁵ Dari berbagai literatur mengenai *good governance* yang dikembangkan oleh berbagai institusi internasional, kriteria *good governance* saat ini dapat disimpulkan sebagai pemerintahan yang berbasis kepada :

⁴⁵ Herman Hill. 2000. *Good Governance und Qualitätsmanagement – Europäische und international Entwicklungen*, Speyer. h.98

“constitutional legitimacy, democratic elections, respect for human rights, rule of the law, political openness, predictability and stability of laws, tolerance, equity, public participation, public expenditures directed to public purposes, judicial independence, transparency, absence of corruption, active independent media, freedom of information, administrative competence, administrative neutrality and accountability to public interests on issues of public concern”

(legitimasikonstitusional, pemilu yang demokratis, penghormatan terhadap hak asasi manusia, supremasi hukum, keterbukaan politik, prediktabilitas dan stabilitas hukum, toleransi, keadilan, partisipasi publik, belanja publik diarahkan untuk kepentingan publik, independensi peradilan, transparansi, tidak adanya korupsi, independensi media, kebebasan informasi, netralitas administratif dan akuntabilitas publik menjadi isu-isu yang menjadi perhatian publik).

Pengertian *good governance* di atas sejalan dengan pendapat Bovaird and Löffler yang mengatakan bahwa “*good governance* mengusung sejumlah isu seperti : keterlibatan *stakeholder*; transparansi; agenda kesetaraan (gender, etnik, usia, agama, dan lainnya); etika dan perilaku jujur; akuntabilitas; serta keberlanjutan”.⁴⁶ Upaya penciptaan *good governance* sangatlah dipengaruhi oleh adanya komitmen dan *national leadership*. Komitmen dan *national leadership* ini merupakan faktor kunci keberhasilan *good governance* dan sebagai contoh misalnya reformasi birokrasi sebagai bagian dari upaya penciptaan *good governance* di Jerman pada tahun 1867.⁴⁷ Ada dua arah yang harus dituju oleh komitmen dan *national leadership* dalam penciptaan *good governance* di Indonesia. **Pertama**, komitmen untuk melakukan modernisasi birokrasi, dan **kedua**, komitmen untuk menegakkan hukum bagi setiap pelanggaran

⁴⁶ Bovaird, Tony and Elke Löffler (Eds.), 2003, *Public Management and Governance*, New York: Routledge. h.25

⁴⁷ Eko Prasjo, 2003, *Politische Dezentralisierung in Indonesia: Die Föderalismusdebatte in Politik- und Rechtsvergleich*, Frankfurt. h.5

birokratis mulai dari mal-administrasi, korupsi, kolusi dan nepotisme. Kedua komitmen ini harus diberikan tidak saja oleh Pemerintah, dan terutama presiden sebagai Kepala Negara, tetapi juga oleh lembaga-lembaga tinggi lainnya.

Penciptaan *good governance* dimaksudkan untuk meningkatkan akuntabilitas, responsivitas dan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan Negara.⁴⁸ Inti dari upaya penciptaan *good governance* terletak pada reformasi birokrasi. Tidak adanya akuntabilitas dalam birokrasi di Indonesia merupakan faktor pendorong untuk melakukan reformasi birokrasi di Indonesia. Akuntabilitas dalam birokrasi dimaksudkan, bahwa setiap aktivitas dan penggunaan dana yang dilakukan oleh pemerintah untuk kegiatan pemerintahan dan pembangunan harus dapat dipertanggungjawabkan.

Menurut Muh Irfan Islamy, ada lima kebijakan reformasi administrasi untuk menciptakan *good governance* yang perlu dilakukan di Indonesia, antara lain :⁴⁹

a. Memadukan Rule Governance and Goal Governance

Birokrasi publik itu kebanyakan negara berkembang termasuk Indonesia cenderung bersifat patriomonalistis: tidak efisien, tidak efektif, (*over consuming and under producing*), tidak obyektif, menjadi pemaarah ketika berhadapan dengan kontrol dan kritik, tidak

⁴⁸*Ibid.*,h.6

⁴⁹ Muh Irfan Islamy, 2001. *Agenda Kebijaksanaan Reformasi Administrasi Negara*, Jurnal Administrasi Negara Vol. II, No. 1, September 2001 : h.13-30. Diakses dari www.googlepage.com pada tanggal 5 Januari 2012.

mengabdikan kepada kepentingan umum, tidak lagi menjadi alat rakyat tetapi telah menjadi instrumen penguasa dan sering tampil sebagai penguasa yang sangat otoritatif dan represif.

Usaha-usaha untuk me-*make up* wajah birokrasi publik yang patriomonalistis menjadi yang lebih rasionalistik bukan humanistik telah ada /lama dilakukan, namun hasilnya masih belum meyakinkan.⁵⁰ Hal ini tampak misalnya penerapan prinsip - prinsip birokrasi tipe ideal Weber yang berciri struktural-hierarkikal, imparsial, penerapan aturan yang ketat, pengawasan yang ketat, berdasarkan prinsip keahlian / spesialisasi dan sebagainya, kemudian dikenal dengan paradigma *rule governance*, telah banyak dilakukan di berbagai organisasi publik.

Penerapan prinsip-prinsip birokrasi rasional menunjukkan hasil di satu sisi positif dalam arti semakin tingginya tertib administrasi yang dicapai oleh organisasi publik, tetapi di sisi lain bersifat *counter - productive* terhadap nilai-nilai kemanusiaan. Birokrasi publik telah menjadi mesin rasional yang menciptakan perilaku aparat yang formal, kaku dan robotic yang kurang peka terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan lingkungan sosialnya. Struktur birokrasi yang terlalu rasional bisa menimbulkan akibat-akibat disfungsional dari birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat bisa menyebabkan timbulnya konflik dengan masyarakat yang dilayani. Demikian pula aturan-aturan (*rules*) sebagai sarana untuk mencapai tujuan seringkali

⁵⁰ Dvorin, E.P dan Simmons, R.H.1972. *From Amoral to Humane Bureaucracy*. NewYork: Canfield Press. h.10

berubah menjadi tujuan itu sendiri bila aparat tidak memahami dengan benar fungsi atau peran aturan–aturan tersebut.

Aturan-aturan itu menurut Reinhard Bendix "tidak lebih dari penuntun–penuntun yang tidak sempurna bagi tindakan manusia sehingga faktor - faktor di luar aturan itu harus diperhatikan." Paradigma *rule governance* tidak berarti tidak bisa dipakai pada birokrasi publik era Indonesia kontemporer. Relevansi dan signifikasinya masih bisa dipertahankan sepanjang sisi-sisi positif dari paradigma tersebut dapat secara terus menerus dapat diadaptasikan dengan *administrative ecology* yang terus berubah. Manajemen sektor publik yang dijalankan berdasarkan paradigma *rule governance* berimplikasi pada eksistensi dan aktivitas penyelenggaraan pemerintahan di mana "*Governance should be small and organized in accordance with clear rules that promote predictability and legality*".⁵¹

Pemerintah kita sekarang tidak lagi kecil tetapi sudah demikian besar yang tentu saja tidak dapat lagi dijalankan dengan semata - mata berdasarkan pada sistem perilaku aparat yang berorientasi pada aturan yang ada (*a rule oriented sistem of behavior*) tetapi harus lebih pada sistem perilaku yang berorientasi pada pencapaian tujuan (*goaloriented behavior*). Pemerintah kita sekarang membutuhkan lebih banyak tenaga profesional yang menguasai teknik-teknik manajemen pemerintah dan yang lebih berorientasi pada pencapaian tujuan. Atau

⁵¹ Lane, J-E. 1995. *The Public Service Manager*. Longman Chesire Pty Limited: Mellbourne.h.43

seperti yang dikatakan oleh Lane : "*The rule may be handled by administrative prersonnel whereas golas must be accomplished by professionals*". Oleh karena itu, manajemen sektor publik sekarang ini membutuhkan lebih banyak aparat –aparat profesional yang dapat menangani tugas–tugas pemerintahan berdasarkan keahlian profesional.

Manajemen pelayanan publik, dengan demikian harus lebih dilandaskan pada paradigma *goal governance* yang didasarkan kepada pendekatan manajemen baru (*a new managerial approach*). Dikatakan oleh Huges bahwa "*the public sector in the future will inevitably be managerial in both theory and practice*".⁵²Paradigma *goal govemance* berupaya untuk menghilangkan praktek - praktek birokrasi Weberian yang negatif seperti struktur birokrasi yang hierarkhikal menghasilkan biaya operasional yang lebih mahal dari pada keuntungan yang diperolehnya, merajalelanya *red tape*, rendahnya inisiatif / kreativitas aparat, tumbuhnya budaya mediokratis (sebagai lawan dari budaya meritokratis) dan inefisiensi. Pendekatan manajemen baru di sektor publik, menurut Huges, ditandai dengan beberapa karakteristik sebagai berikut :

- (1) Perubahan yang besar pada orientasi administrasi negara tradisonal menuju ke perhatian yang lebih besar pada pencapaian hasil dan pertanggung jawaban pribadi pimpinan.

⁵² Hughes, O.E.1994. *Public Mangement & Administration*. New York : St. Martin's Press, Inc.h. 65

- (2) Keinginan untuk keluar dari birokrasi klasik untuk menjadikan organisasi, pegawai, masa pengabdian dan kondisi pekerjaan lebih luwes.
- (3) Tujuan organisasi dan individu pegawai disusun secara jelas sehingga memungkinkan untuk dibuatkannya tolok ukur prestasi lewat indikator kinerjanya masing - masing. Demikian pula sistem evaluasi program - programnya.
- (4) Staf pimpinan yang senior mungkin bisa mempunyai komitmen politik kepada pemerintah yang ada dari pada bersikap non partisan dan netral.
- (5) Fungsi-fungsi pemerintah bisa dinilai lewat uji-pasar (*market tests*) seperti misalnya dikontrakkan pada pihak ketiga tanpa harus disediakan/ ditangani sendiri oleh pemerintah.
- (6) Mengurangi peran-peran pemerintah misalnya lewat kegiatan privatisasi.

b. Akuntabilitas dan Responsibilitas Publik Di Kalangan Aparat Pemerintah Daerah

Akuntabilitas dan responsibilitas publik pada hakikatnya adalah merupakan standart profesional yang harus dicapai / dilaksanakan aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akuntabilitas dan responsibilitas publik juga dapat dipergunakan sebagai alat / sarana untuk menilai kualitas kinerja aparat sehingga mereka dapat mengenali dengan benar kekuatan dan kelemahannya. Jabbara dan Dwivedi mengutip arti dan fungsi akuntabilitas dari sebuah laporan *Royal Commision of Financial Managemen and Accountabilty, Canada* sebagai berikut : *"Accountability is fundamental prerequisite for prevening the abuse of delegated power and for broadly accepted national goals with the greatest posible degree of efficiency, effectiveness, probity, and prudence* (Akuntabilitas merupakanprasyarat mendasar untukmencegah penyalahgunaan

kekuasaan untuk tujuan nasional dengan efisiensi, efektivitas, kejujuran, dan kehati-hatian).⁵³

Akuntabilitas publik merupakan landasan bagi proses penyelenggaraan pemerintahan. Ia diperlukan karena aparat pemerintah harus mempertanggungjawabkan tindakan dan pekerjaannya pertama kepada publik dan kedua organisasi tempat kerjanya. Dengan akuntabilitas publik setiap aparat harus dapat menyajikan informasi yang benar dan lengkap untuk menilai kinerjanya baik yang dilakukan oleh masyarakat, organisasi / instansi kerjanya, kelompok pengguna pelayanannya maupun profesinya. Tujuannya adalah untuk menjelaskan bagaimanakah pertanggungjawaban hendak dilaksanakan, metode apa yang dipakai untuk melaksanakan tugas, bagaimana realitas pelaksanaannya dan apa dampaknya.

Menurut Spencer, akuntabilitas seringkali dinyatakan sebagai bentuk operasional dari tanggungjawab dan oleh karenanya mereka punya kaitan.⁵⁴ Setiap aparat harus bertanggung jawab (*responsible*) atas pelaksanaan tugas - tugasnya secara efektif yaitu dengan menjaga tetap berlangsungnya tugas-tugas dengan baik dan lancar, mengelolanya secara profesional, dan pelaksanaan berbagai peran yang dapat dipercaya. Ini adalah tugas yang berat tetapi harus dapat diemban

⁵³ Jabbar J.G dan Dwivedi, O.P.1989. *Public Service Accountability*. Connecticut: Kumarian Press, Inc.h.58

⁵⁴ Spencer, D.D.1988. *Staff Development*. Armidale: A.C.A.E Publications. h.70

oleh setiap aparat pemerintah. *Good Governance* akan terwujud apabila setiap aparat pemerintah telah mampu melaksanakan apa yang oleh Denhardt disebut sebagai *objective and subjective responsibility*. Responsibility objektif bersumber kepada adanya pengendalian dari luar (external controls) yang mendorong atau memotivasi aparat untuk bekerja keras sehingga tujuan three Es (*Economy, efficiency and effectiveness*) dari organisasi dapat tercapai. Dan responsibilitas subjektif yang bersumber pada sifat subjektif individu aparat (internal control) lebih mengedepankan nilai - nilai etis dan kemanusiaan yang terangkum dalam EEF (*Equity, equality and fairness*) dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan tugas - tugas administratif lainnya.

Sebagai suatu kebijaksanaan strategis, akuntabilitas harus dapat diimplementasikan untuk menjamin terciptanya kepatuhan pelaksanaan tugas dan kinerja pegawai sesuai dengan standar yang telah diterimanya dan sebagai sarana untuk menekan seminimal mungkin penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang. Untuk itu setiap aparat harus memahami dan mampu mengembangkan 5 macam akuntabilitas yaitu :⁵⁵

(1) Akuntabilitas Administratif / Organisasional

Untuk itu diperlukan adanya hubungan hierarkhi yang tegas di antara pusat - pusat pertanggungjawaban dengan unit - unit di

⁵⁵ Jabbara J.G dan Dwivedi, *Op.Cit.*h.62

bawahnya. Hubungan - hubungan hierarkhi ini biasanya telah ditetapkan dengan jelas baik dalam bentuk aturan - aturan organisasi yang telah disampaikan secara formal ataupun dalam bentuk jaringan hubungan informal. Prioritas pertanggung jawaban lebih diutamakan pada jenjang pimpinan atas dan diikuti terus ke bawah dan pengawasan dilakukan secara efektif agar aparat tetap menuruti perintah yang diberikan. Pelanggaran terhadap perintah akan diberikan peringatan mulai dari yang paling ringan sampai ke pemecatan.

(2) Akuntabilitas Legal

Ini adalah bentuk pertanggungjawaban setiap tindakan administrasi dari aparat pemerintah di badan legislatif dan atau di depan mahkamah. Dalam hal pelanggaran kewajiban – kewajiban hukum ataupun ketidak mampuannya memenuhi keinginan badan legislatif maka pertanggungjawaban aparat atas tindakan - tindakan dapat dilakukan di depan pengadilan ataupun lewat proses revisi peraturan yang dianggap bertentangan dengan undang – undang (judicial review)

(3) Akuntabilitas Politik

Para administrator yang terikat dengan kewajiban menjalankan tugas - tugasnya harus mengakui adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur, menetapkan prioritas dan pendistribusian sumber - sumber dan menjamin

adanya kepatuhan dan pelaksanaan perintah - perintahnya. Para pejabat politik itu juga harus menerima tanggung jawab administratif dan legal karena mereka punya kewajiban untuk menjalankan tugas - tugasnya dengan baik.

(4) Akuntabilitas Profesional

Sehubungan dengan semakin meluasnya profesionalisme di organisasi publik, para aparat profesional (seperti dokter, insinyur, pengacara, ekonomi, akuntan, pekerja sosial dan sebagainya) mengharapkan tugas - tugasnya dalam menetapkan kepentingan publik. Dan walaupun mereka tidak dapat menjalankan tugasnya mereka mengharapkan memperoleh masukan untuk perbaikan. Mereka harus dapat menyeimbangkan antara kode etik profesinya dengan kepentingan publik, dan dalam hal kesulitan mempertemukan keduanya maka mereka harus lebih mengutamakan akuntabilitasnya kepada kepentingan publik.

(5) Akuntabilitas Moral

Telah banyak diterima bahwa pemerintah memang selayaknya bertanggung jawab secara moral atas tindakan - tindakannya . Landasan bagi setiap tindakan pegawai pemerintah seharusnya diletakkan pada prinsip - prinsip moral dan etika sebagaimana diakui oleh konstitusi dan peraturan - peraturan lainnya serta diterima oleh publik sebagai norma dan perilaku sosial yang

telah mapan. Oleh karena itu, wajar saja kalau publik menuntut dan mengharapkan perilaku para politisi dan pegawai pemerintah itu berlandaskan nilai - nilai moral yang telah diterima tadi. Untuk menghindari perilaku koruptif, masyarakat menuntut para aparat pemerintah itu mempunyai dan mengembangkan akuntabilitas moral pada diri mereka.

Akuntabilitas yang paling tepat dan harus dikembangkan oleh setiap aparat adalah akuntabilitas legal. Menurut Jabbra dalam Dwivedi, akuntabilitas dan responsibilitas publik sebagai instrumen pengendalian tindakan aparat pemerintah agar dapat berfungsi dengan baik maka ada beberapa hal yang perlu diperhatikan yaitu :

- (1) aparat publik mengalami dan menerima tanggung jawab untuk menjalankan tugas - tugasnya dengan berhasil.
- (2) aparat publik diberi kewenangan yang sama besarnya dengan tanggung jawabnya.
- (3) kegiatan evaluasi kinerja aparat yang efektif dan dapat diterima akan dimanfaatkan dan hasil-hasilnya dikomunikasikan baik pada pimpinan maupun individu - individu tertentu.
- (4) tindakan - tindakan akurat, adil dan tepat waktu akan diambil sehubungan dengan adanya hasil - hasil yang diperoleh dan cara - cara dengan mana tujuan itu dicapai.
- (5) diperlukan komitmen dari pimpinan politik dan para menteri tidak hanya dengan menghormati mekanisme dan prosedur

akuntabilitas tetapi lebih khusus untuk menghindari penggunaan kewenangannya untuk mempengaruhi peran dan fungsi administrasi yang normal.

2. Teori Sistem Sebagai *Middle Theory*

William A. Shrode, sebagai salah satu tokoh dari teori sistem menjelaskan bahwa ciri-ciri pokok sistem adalah sebagai berikut :⁵⁶

- 1) sistem mempunyai tujuan sehingga perilaku kegiatannya mengarah pada tujuan tersebut/*purposive behavoiur*;
- 2) sistem merupakan suatu keseluruhan yang bulat dan utuh;
- 3) sistem memiliki sifat terbuka;
- 4) sistem melakukan kegiatan transformasi;
- 5) sistem saling berkaitan;
- 6) ada mekanisme control di dalamnya.

Sistem sebagai wujud (entitas) merupakan sistem yang biasa dianggap sebagai suatu himpunan bagian yang saling berkaitan dan membentuk suatu keseluruhan yang rumit atau kompleks tetapi merupakan satu kesatuan. kemudian, sistem mempunyai makna metodologik yang dikenal dengan pengertian umum pendekatan sistem (*Sistem Approach*) yang pada dasarnya merupakan penerapan metode ilmiah didalam memecahkan suatu masalah atau menerapkan kebiasaan berfikir atau beranggapan bahwa ada banyak sebab terjadinya sesuatu didalam

⁵⁶ William A. Shrode, 1974. *Organization and Management; Basic Sistem Concept*, Irwin Book Co, Malaysia.h.122-124.

memandang atau menghadapi saling keterkaitan yang berusaha memahami adanya kerumitan didalam banyak benda sehingga terhindar dari memandangnya sebagai sesuatu yang amat sederhana. Makna dari sistem itu sendiri yang diantaranya:⁵⁷

- 1) Sistem digunakan untuk menunjukkan suatu kesimpulan atau himpunan benda-benda yang disatukan atau dipadukan oleh suatu bentuk saling ketergantungan yang teratur.
- 2) Sistem digunakan untuk menyebut alat-alat atau organ tubuh secara keseluruhan yang secara khusus memberikan andil atau sumbangan terhadap berfungsinya fungsi tubuh tertentu yang rumit tetapi vital.
- 3) Sistem yang menunjukkan himpunan gagasan (ide) yang tersusun, terorganisir, suatu himpunan gagasan, prinsip, doktrin, hukum dan sebagainya yang membentuk satu kesatuan yang logik dan dikenal sebagai isi buah pikiran filsafat tertentu, agama atau bentuk pemerintahan tertentu.
- 4) sistem yang dipergunakan dalam arti metode atau cara.
- 5) Sistem yang digunakan untuk menunjuk pengertian skema atau metode pengaturan organisasi atau susunan sesuatu atau metode tata cara. Dapat pula berarti suatu bentuk atau pola pengaturan, pelaksanaan atau pemrosesan, dan juga dalam pengertian metode pengelompokkan, pengkodifikasian dan sebagainya.

⁵⁷ Tatang M. Amirin, 1996. *Pokok-Pokok Teori Sistem*, RajaGrafindo Persada, Jakarta. h.1

Menurut Friedman, sistem hukum merupakan suatu sistem yang meliputi substansi, stuktur, dan budaya hukum. Dengan demikian, sistem hukum merupakan kajian materi hukum yang menyangkut legislasi (produk hukum), struktur, dan budaya hukum.⁶ Dalam sistem transportasi darat, komponen substansi hukum pada dasarnya telah terakomodir dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Namun substansi yang baik saja tentu tidak cukup melainkan juga harus didukung dengan komponen struktur dan budaya hukum masyarakat khususnya pengguna jalan termasuk pengguna kendaraan bertonase. Pengawasan yang lemah serta ketidak-tegasan aparat penegak hukum terhadap berbagai pelanggaran kelebihan muatan merupakan fakta bahwa komponen struktur hukum tidak berfungsi sesuai perannya. Hal ini diperburuk dengan budaya hukum masyarakat pengguna kendaraan bertonase yang cenderung memanfaatkan kelonggaran pengawasan tersebut dengan melanggar ketentuan kapasitas muatan. Sehingga berdampak pada kualitas jalan yang semakin menurun dan mengalami kerusakan baik ringan, sedang maupun rusak berat. Apabila kerusakan jalan ini tidak segera tertangani maka akan berakibat pada jatuhnya korban jiwa.

⁶ Ade Maman Suherman, 2004, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.h.11.

3. Teori Hukum Progresif Sebagai *Applied Theory*

Teori-teori hukum dibangun diatas teori-teori yang bersifat implisit mengenai otoritas. Banyak perhatian dan kontroversi seputar ilmu hukum kontemporer yang justru menimbulkan krisis otoritas serta mengguncang institusi publik. Kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap hukum merupakan kritik yang menunjukkan tidak memadainya hukum sebagai alat perubahan dan sebagai alat untuk mencapai keadilan substantive. Kegelisahan seperti ini, pada akhirnya sampai pada pembahasan mengenai krisis legitimasi sebagai tanda bahaya yang konservatif tentang terkikisnya otoritas, penyalahgunaan hukum, dan macetnya hukum dan ketertiban. Aliran Neomarxis mencatat dua kritik dengan tema dominan yaitu *Pertama*, institusi hukum sudah tercemar dari dalam sehingga ikut menyebabkan hilangnya ketertiban social secara keseluruhan, Finalnya hukum hanya bekerja sebagai alat kekuasaan belaka. Substansinya hanya menguntungkan golongan yang kaya dan merugikan serta menipu golongan miskin. *Kedua*, kritik terhadap Legalisme Liberal mengenai gagasan bahwa tujuan keadilan dapat dicapai melalui system peraturan dan prosedur yang objektif (bersifat otonom) yang ternyata tidak mampu menciptakan keadilan tetapi justru menjadi pendukung utama kekuasaan serta turut ambil bagian dalam korupsi yang lebih dalam⁵⁸. Plato, mengkualifikasi keadilan dalam tiga hal yaitu *pertama*, suatu karakteristik atau “sifat” yang terberi secara alami dalam diri tiap individu

⁵⁸ Philipe Nonet dan Philip Selznick, 2003. *Law and Society In Transcition : Toward responsive law*, Edisi Asli Terjemahan Rafael Edy Bosco, Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HUMA). h. 1-4.

manusia, *kedua*, keadilan memungkinkan orang mengerjakan pengkoordinasian serta member batasan pada tingkat “emosi” mereka dalam usaha menyesuaikan diri dengan lingkungan tempat Ia bergaul dan *ketiga*, keadilan merupakan hal yang memungkinkan masyarakat manusia menjalankan kodrat kemanusiannya dalam cara-cara yang utuh dan semestinya.⁵⁹

Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum dan tidak didasarkan atas kekuasaan. Hukum harus dijadikan panglima dalam menjalankan roda kehidupan berbangsa dan bernegara. Disamping kepastian dan keadilan hukum juga berfungsi untuk kesejahteraan hidup manusia. Sehingga boleh dikatakan bahwa berhukum adalah sebagai medan dan perjuangan manusia dalam konteks mencari kebahagiaan hidup.⁶⁰ Satjipto Rahardjo mengatakan :

...., baik faktor; peranan manusia, maupun masyarakat, ditampilkan kedepan, sehingga hukum lebih tampil sebagai medan pergulatan dan perjuangan manusia. Hukum dan bekerjanya hukum seyogianya dilihat dalam konteks hukum itu sendiri. Hukum tidak ada untuk diri dan keperluannya sendiri, melainkan untuk manusia, khususnya kebahagiaan manusia.⁶¹

Namun didalam realita kehidupan masyarakat, hukum mengalami sebuah masalah krusial yang mengaburkan makna dari hukum tersebut. Hukum dijadikan alat untuk melindungi kepentingan-kepentingan tertentu dan hukum dijadikan sebuah alat untuk melegalkan tindakan-tindakan

⁵⁹ Herman Bakir, 2009, *Filsafat Hukum Desain dan Arsitektur Kesejarahan*, Refika Aditama, Bandung, h. 177.

⁶⁰ Sabian Usman, 2009. *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, Pustaka Belajar, Yogyakarta. h.1

⁶¹ Satjipto Rahardjo, 2007, *Biarkan Hukum Mengalir* (Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum), Penerbit Buku Kompas, Jakarta, h. ix

yang menistakan nilai-nilai keadilan ditengah-tengah masyarakat. Hukum hanya dijadikan alat dan bukan tujuan. Hukum dan keadilan merupakan dua buah sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan, hukum bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan keadilan tanpa hukum ibarat macan ompong. Namun untuk mendapatkan keadilan maka pencari keadilan harus melalui prosedur-prosedur yang tidak adil. Sehingga hukum menjadi momok yang menakutkan bagi masyarakat, hukum bukan lagi untuk membahagiakan masyarakat tetapi malah menyengsarakan masyarakat. Hukum gagal memberikan keadilan ditengah masyarakat. Supremasi hukum yang selama ini didengungkan hanyalah sebagai tanda (*sign*) tanpa makna. Teks-teks hukum hanya permainan bahasa (*language of game*) yang cenderung menipu dan mengecewakan.

Salah satu penyebab kemandegan yang terjadi didalam dunia hukum adalah karena masih terjerembab kepada paradigma tunggal positivisme yang sudah tidak fungsional lagi sebagai analisis dan kontrol yang bersejalan dengan tabel hidup karakteristik manusia yang senyatanya pada konteks dinamis dan multi kepentingan baik pada proses maupun pada peristiwa hukumnya.⁶² Sehingga hukum hanya dipahami dalam artian yang sangat sempit, yakni hanya dimaknai sebatas undang-undang, sedangkan nilai-nilai diluar undang-undang tidak dimaknai sebagai sebuah hukum. Dalam sejarah Negara Republik Indonesia telah terjadi perubahan-perubahan politik secara bergantian (berdasarkan periode sistem politik)

⁶²Sabian Usman. *Op Cit*, h. 219

antara konfigurasi politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter. Sejalan dengan perubahan-perubahan konfigurasi politik itu, karakter produk hukum juga berubah. Pada saat konfigurasi politik tampil secara demokratis, maka produk-produk hukum yang dilahirkannya berkarakter responsive, sebaliknya ketika konfigurasi politik tampil secara otoriter, hukum-hukum yang dilahirkannya berkarakter ortodoks.⁶³

Reformasi yang telah bergulir di Indonesia telah membawa pola kehidupan bernegara yang lebih demokrasi, dan hal ini juga membawa perubahan sistem hukum yang ada, dari model yang tertutup hingga menjadi model terbuka dengan lebih mengedepankan keadilan ditengah masyarakat dari pada keadilan yang dikebiri oleh Penguasa. Hukum merupakan bagian dari karya cipta manusia yang dimanfaatkan untuk menegakkan martabat manusia. Manusia tidak menghamba kepada abjad dan titik koma yang terdapat dalam Undang-Undang sebagai buah perwujudan nalar, tetapi hukum yang menghamba pada kepentingan manusia untuk menegakkan nilai-nilai kemanusiaan. Hukum tidak hanya produk rasio, tetapi bagian dari intuisi. Relevansinya dengan nilai dasar kebangsaan, ialah mewujudkan konsepsi keadilan yang beradab, seperti sila kedua Pancasila.⁶⁴

⁶³ Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 373

⁶⁴ Saifur Rohman, *Menembus Batas Hukum*, Opini Kompas, 22 Januari 2010.

Philippe Nonet dan Philip Selznick⁶⁵ mengungkapkan bahwa keadaan yang lebih buruk akan terjadi apabila *rule of law* itu sendiri menjadi musuh tersembunyi dalam pencapaian keadilan. Menurut pemerintah berdasarkan hukum dalam masyarakat modern sesungguhnya tidak kurang otoriter bila dibandingkan dengan pemerintahan berdasarkan orang (*rule of man*) dalam masyarakat pra modern. Hal ini dibuktikan ketika otoritas melemah dan legitimasinya dipertanyakan maka perpecahan sosial yang besar akan muncul serta mempertanyakan kemampuan suatu system keadilan untuk bertahan. Ketika otoritas dalam kondisi kacau balau maka bidang lainnya yang terkait hukum dan sosialpun akan menjadi kacau sehingga hukum akan ditolak secara radikal.

Keadilan bukan verifikasi saklek atas maksud umum kalimat implikatif yang dirumuskan dalam pasal-pasal Undang-Undang. Keadilan bukan tugas rutin mengetuk palu digedung pengadilan. Keadilan juga tidak butuh hakim pemalas dan tumpul rasa kemanusiaannya. Yang dibutuhkan bahwasanya keadilan adalah keberanian tafsir atas Undang-Undang untuk mengangkat harkat dan martabat manusia Indonesia. Sehingga keadilan hanya diasumsikan kepada rutinitas polisi, jaksa, dan hakim sebagai mata pencaharian didalam sebuah gedung. Sebab, bagi aparat, menjadi PNS atau polisi bertujuan untuk bekerja. Karena itu, hukum hanya bagian dari tumpukan file dimeja penegak hukum yang

⁶⁵ Philippe Nonet dan Philip Selznick, 2003, *Law and Society In Transcition : Toward responsive law*, Edisi Asli Terjemahan Rafael Edy Bosco, Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HUMA), h.5

harus diselesaikan . Isu umum yang terjadi di Indonesia, penuntasan masalah hukum mengacu pada prinsip pekerjaan yang diukur dengan nilai-nilai nominal yang dicapai. Pola pikir itu sejalan dengan makna dari istilah-istilah yang populer dalam dunia hukum. Seperti mafia hukum. UUD (ujung-ujung duit), pasal karet, 86 dan penyelesaian dibalik meja. Keadilan dihayati sebagai pekerjaan mencari uang didalam institusi pengadilan.

Hukum Progresif memecahkan kebuntuan itu. Dia menuntut keberanian aparat hukum menafsirkan pasal untuk memperadabkan bangsa. Apabila proses tersebut benar, idealitas yang dibangun dalam penegakan hukum di Indonesia sejajar dengan upaya bangsa mencapai tujuan bersama. Idealitas itu akan menjauhkan dari praktek ketimpangan hukum yang tak terkendali seperti sekarang ini. Sehingga Indonesia dimasa depan tidak ada lagi diskriminasi hukum. Apabila kesetaraan didepan hukum tak bisa diwujudkan, keberpihakan itu mutlak. Manusia menciptakan hukum bukan hanya untuk kepastian, tetapi juga untuk kebahagiaan dan kesejahteraan.

Menurut Satjipto Rahardjo, Penegakan hukum progresif adalah menjalankan hukum tidak hanya sekedar kata-kata hitam-putih dari peraturan (*according to the letter*), melainkan menurut semangat dan makna lebih dalam (*to very meaning*) dari undang-undang atau hukum. Penegakan hukum tidak hanya kecerdasan intelektual, melainkan dengan kecerdasan spiritual. Dengan kata lain, penegakan hukum yang dilakukan

dengan penuh determinasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap penderitaan bangsa dan disertai keberanian untuk mencari jalan lain daripada yang biasa dilakukan.⁶⁶

Kegiatan hukum dalam arti luas mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum, baik melalui prosedur peradilan ataupun melalui prosedur arbitrase dalam penyelesaian sengketa lainnya. Dalam arti sempit penegakan hukum itu mencakup kegiatan penegakan terhadap setiap pelanggaran terhadap peraturan Perundang-undangan, khususnya melalui proses peradilan pidana yang melibatkan aparat penegak hukum.⁶⁷ Penegakan hukum merupakan bagian dari pelaksanaan politik kenegaraan suatu Negara. Oleh karena itu sistim politik dan suasana politik sangat berpengaruh dalam proses penegakan hukum itu sendiri. Sistim politik yang baik dengan dibarengi suasana politik yang kondusif akan memudahkan dalam penegakan hukum begitupun sebaliknya jika sistim dan suasana politik carut marut akan sangat menghambat terhadap penegakan hukum. Untuk mewujudkan penegakan hukum yang baik perlu tatanan dan praktek politik yang baik juga. Terutama hukum harus mampu merespon dinamika perkembangan berpikir masyarakat sehingga hukum tidak berjalan di tempat. Dalam hal penegakan hukum di Indonesia

⁶⁶ Satjipto Rahardjo, 2009, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, h. xiii

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, dalam HM Ali Masyur, 2010, *Pranata Hukum dan Penegakkannya di Indonesia*, Unnisula Press, Semarang. h. 57-66

khususnya, jika dipahami secara kaku dan seadanya maka tidak ada Hakim keliru dalam setiap memberikan atau memutuskan suatu perkara, walaupun keputusan itu salah, keliru, tidak tepat, bertentangan dengan keadilan, bahkan bertentangan dengan hati nuraninya sendiri. Sehingga ini memunculkan aparat-aparat penegak hukum rimba yang sewenang-wenang dan menindas⁶⁸. Semestinya aparat penegak hukum harus benar-benar memahami fungsi hukum dan mengedepankan hukum dalam bertindak, artinya dalam melakukan aktifitas penegakan hukum mereka harus bersanda pada hukum yang berlaku.

Salah satu aspek yang terpenting dalam penegakan hukum adalah bagaimana mengenalkan hukum pada masyarakat dan menggalakkan kesadaran hukum mereka. Penegak hukum juga jangan hanya menganggap masyarakat sebagai objek dalam penegakan hukum belaka. Tetapi harus melibatkan masyarakat sebagai subjek dalam penegakan hukum. Kemudian, di Negara Indonesia masih banyak yang beranggapan bahwa hukum adalah undang-undang yang dogmatis tanpa memperdulikan gejala yang timbul dalam masyarakat. Tidak sedikit yang memanfaatkan hukum untuk memperkaya diri sendiri tanpa memperdulikan rasa keadilan yang didamba oleh semua lapisan masyarakat. Oleh karena itu, disinilah perlunya penegakan hukum yang responsive.

⁶⁸*Ibid.*, h. 60

Dalam penegakan hukum responsive, penegakan hukum tidak hanya berdasarkan secara hukum formal, dimana hukum diberlakukan hanya berdasarkan aturan-aturan dan hukum hanya diberlakukan sebagai penjaga dari setiap pelanggaran atau diformat untuk mencegah setiap pelanggaran, tetapi hukum harus lebih progresif yaitu hukum harus dilihat dari sisi keadilan masyarakat. Sehingga ketika hukum ditegakkan maka rasa keadilan akan benar-benar dirasakan oleh masyarakat.

Studi hubungan antara konfigurasi politik dan karakter produk hukum menghasilkan tesis bahwa setiap produk hukum merupakan percerminan dari konfigurasi politik yang melahirkannya. Artinya setiap muatan produk hukum akan sangat ditentukan oleh visi kelompok dominan (Penguasa). Oleh karena itu, setiap upaya melahirkan hukum-hukum yang berkarakter responsive / populistik harus dimulai dari upaya demokratisasi dalam kehidupan politik.⁶⁹ Kehadiran hukum progresif bukanlah sesuatu yang kebetulan, bukan sesuatu yang lahir tanpa sebab, dan juga bukan sesuatu yang jatuh dari langit. Hukum progresif adalah bagian dari proses pencarian kebenaran (*searching for the truth*) yang tidak pernah berhenti. Hukum progresif yang dapat dipandang sebagai konsep yang sedang mencari jati diri, bertolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum dimasyarakat, berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum dalam *setting* Indonesia akhir abad ke-20.

⁶⁹Mahfud MD, *Op. Cit.*, h. 368

Agenda besar gagasan hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai sentralitas utama dari seluruh perbincangan mengenai hukum. Dengan kebijaksanaan, hukum progresif mengajak untuk memperhatikan faktor perilaku manusia. Oleh karena itu, hukum progresif menempatkan perpaduan antara faktor peraturan dan perilaku penegak hukum didalam masyarakat. Disinilah arti penting pemahaman gagasan hukum progresif, bahwa konsep “hukum terbaik” mesti diletakkan dalam konteks keterpaduan yang bersifat utuh (*holistik*) dalam memahami problem-problem kemanusiaan. Dengan demikian, gagasan hukum progresif tidak semata-mata hanya memahami sistem hukum pada sifat yang dogmatic, selain itu juga aspek perilaku sosial pada sifat yang empirik. Sehingga diharapkan melihat problem kemanusiaan secara utuh berorientasi keadilan substantive.

a. Hukum Sebagai Institusi Yang Dinamis

Hukum progresif menolak segala anggapan bahwa institusi hukum sebagai institusi yang final dan mutlak, sebaliknya hukum progresif percaya bahwa institusi hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*). Anggapan ini dijelaskan oleh Satjipto Rahardjo sebagai berikut :

Hukum progresif tidak memahami hukum sebagai institusi yang mutlak secara final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran yang demikian itu, hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum adalah institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan disini bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor

keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Inilah hakikat “hukum yang selalu dalam proses menjadi (*law as a process, law in the making*).⁷⁰

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

b. Hukum Sebagai Ajaran Kemanusiaan dan Keadilan

Dasar filosofi dari hukum progresif adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.⁷¹ Hukum progresif berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya. Berdasarkan hal itu, maka kelahiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yaitu; untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan dan kemuliaan manusia. Itulah sebabnya ketika terjadi permasalahan didalam hukum,

⁷⁰*Ibid.*, h. 72

⁷¹ Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, Antony Lib bekerjasama LSHP, Yogyakarta, 2009, h. 31

maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan kedalam skema hukum.

Pernyataan bahwa hukum adalah untuk manusia, dalam artian hukum hanyalah sebagai “alat” untuk mencapai kehidupan yang adil, sejahtera dan bahagia, bagi manusia. Oleh karena itu menurut hukum progresif, hukum bukanlah tujuan dari manusia, melainkan hukum hanyalah alat. Sehingga keadilan substantif yang harus lebih didahulukan ketimbang keadilan prosedural, hal ini semata-mata agar dapat menampilkan hukum menjadi solusi bagi problem-problem kemanusiaan.

c. **Hukum Sebagai Aspek Peraturan dan Perilaku**

Orientasi hukum progresif bertumpu pada aspek peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Peraturan akan membangun sistem hukum positif yang logis dan rasional. Sedangkan aspek perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah terbangun itu. Karena asumsi yang dibangun disini, bahwa hukum bisa dilihat dari perilaku sosial penegak hukum dan masyarakatnya. Dengan menempatkan aspek perilaku berada diatas aspek peraturan, dengan demikian faktor manusia dan kemanusiaan inilah yang mempunyai unsur *greget* seperti *compassion* (perasaan baru), *empathy*, *sincerety* (ketulusan), *edication*, *commitment* (tanggung jawab), *dare* (keberanian) dan *determination* (kebulatan tekad). Satjipto Rahardjo mengutip ucapan Taverne :

“Berikan pada saya jaksa dan hakim yang baik, maka dengan peraturan yang buruk sekalipun saya bisa membuat putusan yang baik”.

Mengutamakan perilaku (manusia) daripada peraturan perundang-undangan sebagai titik tolak paradigma penegakan hukum, akan membawa kita untuk memahami hukum sebagai proses dan proyek kemanusiaan.⁷² Mengutamakan faktor perilaku (manusia) dan kemanusiaan diatas faktor peraturan, berarti melakukan pergeseran pola pikir, sikap dan perilaku dari aras legalistik-positivistik ke aras kemanusiaan secara utuh (*holistik*), yaitu manusia sebagai pribadi (individu) dan makhluk sosial. Dalam konteks demikian, maka setiap manusia mempunyai tanggung jawab individu dan tanggung jawab sosial untuk memberikan keadilan kepada siapapun.

d. Hukum Sebagai Ajaran Pembebasan

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

Paradigma “pembebasan” yang dimaksud disini bukan berarti menjurus kepada tindakan anarkhi, sebab apapun yang dilakukan harus

⁷²*Ibid.*, h.74

tetap didasarkan pada “logika kepatutan sosial” dan “logika keadilan” serta tidak semata-mata berdasarkan “logika peraturan” saja. Di sinilah hukum progresif itu menjunjung tinggi moralitas. Karena hati nurani ditempatkan sebagai penggerak, pendorong sekaligus pengendali “paradigma pembebasan” itu. Dengan begitu, paradigma hukum progresif bahwa “hukum untuk manusia, dan bukan sebaliknya” akan membuat hukum progresif merasa bebas untuk mencari dan menemukan format, pikiran, asas serta aksi yang tepat untuk mewujudkannya.

Menurut Satjipto Rahardjo, sejak hukum modern semakin bertumpu pada dimensi bentuk yang menjadikannya formal dan procedural, maka sejak itu pula muncul perbedaan antara keadilan formal atau keadilan menurut hukum disatu pihak dan keadilan sejati atau keadilan substansial di pihak lain. Dengan adanya dua macam dimensi keadilan tersebut, maka kita dapat melihat bahwa dalam praktiknya hukum itu ternyata dapat digunakan untuk menyimpangi keadilan substansial. Penggunaan hukum yang demikian itu tidak berarti melakukan pelanggaran hukum, melainkan semata-mata menunjukkan bahwa hukum itu dapat digunakan untuk tujuan lain selain mencapai keadilan. Menurut Beliau, progresivisme bertolak dari pandangan kemanusiaan, bahwa manusia dasarnya adalah baik, memiliki kasih sayang serta kepedulian terhadap sesama sebagai modal penting bagi membangun kehidupan berhukum dalam masyarakat. Namun apabila dramaturgi hukum menjadi

buruk seperti selama ini terjadi di negara kita, yang menjadi sasaran adalah para aparat penegak hukumnya, yakni polisi, jaksa, hakim dan advokat. Meskipun, apabila kita berfikir jernih dan berkesinambungan, tidak sepenuhnya mereka dipersalahkan dan didudukan sebagai satu-satunya terdakwa atas rusaknya wibawa hukum di Indonesia⁷³.

Memang sangat menyedihkan hati, ketika melihat kondisi hukum di Indonesia dengan segala bentuk praktisnya. Penggunaan hukum yang serba formal-prosedural dan teknikal, pada dasarnya telah banyak melupakan sisi kebenaran materiil, keadilan substansial dan kemanusiaan. Praktis-praktis hukum yang diterapkan dinegara kita, hingga kini belum mampu memberi garansi untuk mencapai harkat kemanusiaan yang berkeyakinan, kebenaran materiil dan keadilan substansial. Kepedulian terhadap hukum yang menjanjikan kebenaran, kemanusiaan dan keadilan menurut Satjipto Raharjo, baru dapat dicapai jika kita mau keluar dari tawan-tawanan undang-undang yang serba formal procedural. Manakala menginginkan dan mempercayai hukum beserta praktikanya masih dapat dijadikan media pencerah bangsa, maka harus berani mencari agenda alternative yang sifatnya progresif.

Berfikir secara progresif, menurut Satjipto Raharjo⁷⁴ berarti harus berani keluar dari mainstream pemikiran absolutisme hukum, kemudian menempatkan hukum dalam posisi yang relatif. Dalam hal ini, hukum

⁷³ Diakses dari <http://cahwatuaji.blogspot.com/keterpurukan hukum di Indonesia> pada tanggal 26 Agustus 2013.

⁷⁴ Satjipto Rahardjo, 2006. *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Semarang. h. 9

harus diletakkan dalam keseluruhan persoalan kemanusiaan. Bekerja berdasarkan pola pikir yang determinan hukum memang perlu, namun itu bukanlah suatu yang mutlak dilakukan manakala para ahli hukum berhadapan dengan suatu masalah yang jika menggunakan logika hukum modern akan menciderai posisi kemanusiaan dan kebenaran. Bekerja berdasarkan pola pikir hukum yang progresif (paradigma hukum progresif), barang tentu berbeda dengan paradigma hukum positivistic-praktis yang selama ini diajarkan di perguruan tinggi. Paradigma hukum progresif melihat faktor utama dalam hukum adalah manusia itu sendiri. Sebaliknya paradigma hukum positivistic meyakini kebenaran hukum di atas manusia. Manusia boleh dimarjinalkan asal hukum tetap tegak. Sebaliknya paradigma hukum progresif berfikir bahwa justru hukum bolehlah dimarjinalkan untuk mendukung eksistensialitas kemanusiaan, kebenaran dan keadilan.

Agenda utama paradigma hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai sentralitas utama dari seluruh perbincangan tentang hukum. Penerimaan faktor manusia di pusat pembicaraan hukum tersebut membawa kita untuk mempedulikan faktor perilaku (behavior, experience) manusia. Dalam bahasa Oliver W. Holmes, logika peraturan disempurnakan dengan logika pengalaman. Jika dalam filosofi paradigma hukum praktis posisi manusia adalah untuk hukum dan logika hukum, sehingga manusia dipaksa untuk dimasukkan ke dalam hukum, maka sebaliknya filosofi dalam paradigma hukum progresif adalah hukum untuk

manusia. Apabila faktor kemanusiaan yang ada didalamnya termasuk juga kebenaran dan keadilan telah menjadi titik pembahasan hukum, maka faktor etika dan moralitas dengan sendirinya akan ikut terseret masuk ke dalamnya. Membicarakan kebenaran, keadilan dan kemanusiaan tidak bisa dilepaskan dari membicarakan etika dan moralitas. Jadi, dengan tegas paradigma hukum progresif menolak pendapat yang memisahkan hukum dari faktor kemanusiaan dan moralitas. Disinilah letak pembebasan dan pencerahan yang dilakukan oleh paradigma hukum progresif.

Hukum progresif mengingatkan, bahwa dinamika hukum tidak kunjung berhenti, oleh karena hukum terus menerus berada pada status membangun diri, dengan demikian terjadinya perubahan social dengan didukung oleh *social engineering by law* yang terencana akan mewujudkan apa yang menjadi tujuan hukum progresif yaitu kesejahteraan dan kebahagiaan manusia. Untuk itu, perlu mendapatkan kehidupan hukum yang berada. Dalam hal ini, menurut Muladi, dibutuhkan predisposisi sebagai berikut :

1. Menegakkan Rule of Law.

Untuk menegakkan Rule of Law, ada empat hal yang harus dipenuhi yaitu : *Government is under the law* (Pemerintahan diatur undang-undang), adanya *independence of jurisdiction* (Peradilan yang independen), *access to the court of law* (akses yang terbuka ke pengadilan) dan *general equal in certain application and same meaning* (persamaan di depan hukum).

2. Democracy,

Prinsip-prinsip dasar demokrasi yaitu ; *constitutional, check and balance, freedom of media, judicial independence of president, control to civil to military, protection to minority* (konstitusional, check and balance, kebebasan media, independensi peradilan dari kepala negara, kontrol sipil terhadap militer, perlindungan terhadap kaum minoritas).

Kedua hal ini, adalah menjadi bagian dari prinsip-prinsip dari hukum progresif, dimana hukum bukan sebagai raja, tetapi alat untuk menjabarkan kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia, hukum bukan sebagai teknologi yang tak bernurani melainkan suatu institusi yang bermoral kemanusiaan. Pembahasan hukum tidak menyumbat pintu bagi issue manusia dan kemanusiaan. Oleh karena itu masalah manusia dan kemanusiaan akan terus menyertai dan ikut mengalir memasuki hukum. Maka hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk mengabdikan dan melestarikan manusia dengan segala perbincangan tentang kebenaran dan keadilan di dalamnya.

Kontribusi terbesar dari paradigma hukum progresif adalah menjadikan para jurist untuk menjadi sosok manusia sebenar-benar manusia, bukan manusia sebagai robot/computer yang berisi software hukum. Jika demikian, apa bedanya dengan computer jika dalam praktiknya para jurist sekedar mengikuti perintah dan prosedur yang tercetak dalam undang-undang? Untuk apa bertahun-tahun susah payah dan sibuk mencetak ahli hukum jika kerjanya tidak lebih dari computer yang tinggal mencer-mencet? Jadi, paradigma hukum progresif akan mengarahkan jurist menjadi sosok yang arif-bijaksana dan memiliki wawasan komprehensif dalam mencapai kebenaran dan keadilan dalam setiap persoalan yang dihadapinya. Paradigma hukum progresif akan dapat menjinakkan kekakuan dan kebakuan undang-undang.

2. Keterkaitan Hukum Progresif dengan Teori lain

Sebuah artikel yang diakses dari www.antikorupsi.org yang berjudul *Rekonstruksi Birokrasi Kejaksaan dengan Pendekatan Hukum Progresif Studi Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi* menunjukkan kebersinggungan hukum progresif dengan beberapa teori. **Pertama**, teori hukum responsif dengan tokohnya Nonet & Selznick yang menginginkan agar hukum peka terhadap setiap perkembangan masyarakat. Salah satu ciri yang menonjol dari teori hukum responsif ini ialah menawarkan lebih dari sekadar *procedural justice*, namun lebih berorientasi pada keadilan dengan memperhatikan kepentingan umum. Teori ini lebih menekankan pada *substantial justice*. Persoalan keadilan lebih dipahami sebagai *quid ius*, bukan *quid iuris*.

Kedua, teori hukum realis atau *legal realism* yang ditokohi Oliver Wendell Holmes yang terkenal dengan adagium “*The life of the law has not been logic; it has been experience*”. Bahwasanya hukum tidak sebatas logika, melainkan lebih pada pengalaman. Hukum tidak dilihat dari kacamata hukum itu sendiri, melainkan lebih dilihat dan dinilai dari tujuan sosial yang ingin dicapai, serta akibat yang ditimbulkan dari cara bekerjanya hukum. Pemahaman atas hukum tidak hanya bersifat tekstual, melainkan melampaui dokumen hukum.

Ketiga, *sociological jurisprudence* yang ditokohi Roscoe Pound mengkaji hukum tidak hanya sebatas pada studi tentang peraturan, tetapi juga melihat efek dan bekerjanya hukum (*law as a tool for social*

engineering). Hukum merupakan alat rekayasa sosial.**Keempat**, hukum alam (*natural law*) yang memberi penjelasan tentang hal-hal yang meta-juridical atau sesuatu di balik hukum. Hukum alam memandang hukum tidak terlepas dari nilai-nilai moral yang bersifat transendental. Dan, **Kelima**, studi hukum kritis (*critical legal studies*) yang ditokohi Roberto M. Unger. Mazhab ini tidak puas dengan hukum modern yang sarat dengan prosedur. Gerakan studi hukum kritis telah menggerogoti gagasan pokok pemikiran hukum moderen dan menyodorkan satu konsepsi hukum yang secara tak langsung mengenai masyarakat dan memberi gambaran tentang satu praktek politik. Dua perhatian yang paling menonjol dari gerakan ini ialah kritik terhadap formalisme dan objektivisme⁷⁵.

Pengaitan hukum progresif dengan kelima teori hukum pendahulunya ini cukup beralasan (*Rationis sufficientis*), karena dinamika masyarakat yang ditangkap oleh berbagai teori hukum yang telah mengemuka tentu mengalami perubahan yang signifikan. Di samping itu sebuah teori dalam disiplin ilmu apa pun hanya dipandang sebagai bentuk kebenaran sementara (meminjam prinsip Falsifiable Karl Popper) sebelum ditemukan teori lain yang dipandang lebih *sophiticated*.**Sidharta**⁷⁶ menyatakan bahwa didalam hukum progresif terdapat unsur-unsur: aliran hukum alam, mazhab sejarah, sociological jurisprudence, realisme hukum,

⁷⁵Unger, Roberto M., 1999. *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta. h.25

⁷⁶ Janedjri M Gaffar, *Memahami Hukum Progresif*, sebagaimana diakses dari [http: //nasional.sindonews.com/read/2013/02/14/18/717543/memahami-hukum-progresif](http://nasional.sindonews.com/read/2013/02/14/18/717543/memahami-hukum-progresif), pada tanggal 26 Agustus 2013

critical legal studies, dan hukum responsif. Aliran hukum alam terdapat dalam hukum progresif dalam bentuk penekanan logika kepatutan dan logika keadilan yang harus selalu ada di dalam hukum. Keduanya harus selalu diikutsertakan dalam membaca kaidah hukum sehingga berhukum tidak lepas dari keadilan sebagai roh, asas, dan tujuan hukum. Namun ada perbedaan antara hukum alam dan hukum progresif. Keadilan dalam perspektif hukum alam bersifat universal. Hal ini berbeda dengan semangat hukum progresif yang meletakkan pencarian keadilan substantif dalam konteks keindonesiaan. Hukum dalam perspektif hukum alam bersifat tetap melewati waktu, sedangkan dalam perspektif hukum progresif hukum harus dibiarkan mengalir dan berubah. Hukum progresif mengandung unsur mazhab sejarah karena meletakkan hukum dalam kerangka konteks kemasyarakatannya, yaitu masyarakat di mana hukum itu ada dan dijalankan.

Hukum adalah pencerminan dari masyarakatnya sehingga hampir tidak mungkin dilakukan transplantasi hukum asing ke suatu masyarakat. Dalam kasus negara berkembang, konsep budaya hukum menjadi sangat penting. Hal ini karena negara berkembang sering mengimpor aturan dari negara barat sehingga kegagalan penerapan hukum lebih disebabkan karena hukum lokal tidak menerima hukum asing. Hal ini diakui oleh Moechtar Kusumaatmadja. Adapun sebab-sebab kegagalan umum dalam hukum Indonesia adalah :

- a. Pendekatan ilmu politik yang lebih menekankan pada peran elit kekuasaan.
- b. Pendekatan psikologis budaya yang menekankan pada sikap feodalisme jawa.
- c. Disfungsi organisasi

Semua ini menyebabkan kegagalan reformasi hukum pada orde baru. Menurut Benny Tabalujan⁷⁷, reformasi institusi hukum tanpa reformasi budaya hukum, tidak akan pernah berhasil. Namun, hukum progresif tidak sampai pada dalil mazhab sejarah bahwa hukum tidak perlu dibuat, melainkan dibiarkan tumbuh berkembang bersamaan dengan perkembangan masyarakat. Satjipto tetap berpendapat bahwa hukum tertulis tetap perlu dibuat sebagai dokumen yang menuntun proses dan perilaku masyarakat walaupun tidak boleh diletakkan sebagai satu-satunya sumber hukum.

Hukum progresif memiliki kesamaan dengan sociological jurisprudence dalam hal titik berat studi hukum yang tidak hanya melihat hukum sebagai aturan tertulis, tetapi juga melihat bekerjanya hukum dan akibat dari penegakan hukum. Namun, bekerjanya hukum dalam hukum progresif tidak hanya dimaknai secara empiris, yaitu yang terjadi di masyarakat, tetapi juga bekerjanya hukum dalam pengertian penemuan hukum yang harus keluar dari logika hukum semata serta menggunakan pendekatan yang menembus norma dan situasi yang ada

⁷⁷ Benny Simon Tabalujan, *Legal Development In Developing Countries – The Role Of Legal Culture*, NBS Business Law Working Paper: Draft March 2001, Nanyang Technological University Singapore. h.10.

sehingga diperlukan pendekatan transenden dan spiritual dalam penemuan hukum. Antara hukum progresif dengan realisme hukum memiliki kesamaan dalam melihat hukum yang tidak hanya menggunakan kacamata hukum itu sendiri, melainkan dari tujuan sosial yang ingin dicapai. Konsekuensinya, hakim diberi kebebasan yang tinggi untuk membuat putusan. Hal inilah yang membedakan keduanya karena dalam pemikiran hukum progresif ruang diskresional hakim masih dibatasi dengan nilai ideologis. Kebebasan sepenuhnya pengadilan menurut Satjipto adalah wujud dari paham liberal.

Hukum progresif mengkritik hukum liberal sama halnya dengan critical legal studies. Pandangan yang menyatakan bahwa hukum tidak bersifat netral digunakan oleh hukum progresif untuk membongkar kepentingan di balik aturan hukum. Keduanya berpendapat bahwa di dalam masyarakat sesungguhnya tidak terdapat kesamaan, karena itu diperlukan adanya diskriminasi positif (affirmative action). Stanley L. Paulson⁷⁸ mengklasifikasikan berbagai aliran hukum berdasarkan pada dua kategori, yaitu hubungan antara hukum dengan moral dan hubungan antara hukum dengan kenyataan. Berdasar kedua kategori tersebut dapat dibedakan tiga kelompok besar aliran hukum. *Pertama*, pemikiran hukum yang menyatakan hukum dan moral tidak dapat dipisahkan, tetapi memisahkan antara hukum dan kenyataan. *Kedua*, aliran hukum yang menyatakan hukum dan realitas sosial tidak dapat dipisahkan, tetapi terpisah dari ajaran

⁷⁸*Ibid.*, h.12

moral. Hukum tidak bergantung pada ajaran moral, tetapi bergantung pada yang terjadi atau yang hidup dalam masyarakat. *Ketiga*, aliran hukum yang menolak penyatuan antara hukum dan moral, juga menolak penyatuan antara hukum dan moral. Hukum dilihat sebagai norma hukum apa adanya sebagai perintah penguasa dalam bentuk preskripsi yang ada dalam norma hukum.

Hukum progresif tidak memisahkan atau menolak, baik hubungan antara hukum dengan moral maupun hubungan antara hukum dengan kenyataan. Karena itu, hukum progresif merupakan hal baru dalam klasifikasi Stanley L Paulson. Jika pada awalnya hanya ada pemikiran hukum yang dilihat secara terpisah dengan ajaran moral atau terpisah dengan kenyataan atau terpisah dengan keduanya, maka hukum progresif mengenalkan pemikiran hukum yang justru tidak terpisah dengan keduanya.

G. Kerangka Pemikiran Disertasi



H. Metode Penelitian

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisis, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap

fakta hukum kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul di dalam gejala bersangkutan.⁷⁹

1. Metode Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Yuridis Sosiologis (*social legal research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti data primer untuk mempelajari dan meneliti hubungan timbal balik antara hukum dengan lembaga-lembaga sosial yang lain dimana hukum dikonsepsikan sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional didalam sistem kehidupan masyarakat⁸⁰. Pendekatan ini akan melihat proses hukum baik pada tatanan formulasi maupun implementasi dalam hubungannya dengan dinamika sosial, budaya, ekonomi dan politik. Secara singkat dapat dikatakan bahwa studi sosio legal mencoba memotret hukum dalam dinamika kehidupan sosial dalam konteks yang lebih luas. Penelitian ini, mencoba untuk menghubungkan antara Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dengan peranan pemerintah kabupaten / kota dalam menangani kerusakan jalan provinsi. Selain itu, penulis juga akan menggunakan pendekatan yuridis komparatif (*comparative approach*), yaitu perbandingan atau membandingkan dengan mengumpulkan ketentuan perundang-undangan atau sistem hukum di suatu negara dengan negara lain, seperti Hongkong, India, Belanda, dan Singapura.

⁷⁹ Soerjono Soekanto, 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, h.43.

⁸⁰ Paulus Hadisuprpto, *Ilmu Hukum dan Pendekatannya*, disajikan dalam Diskusi Panel “Refleksi Pendidikan Tinggi Hukum “, Semarang 17 Januari 2006.

2. Spesifikasi Penelitian

Jenis penelitian ini yaitu penelitian deskriptif analisis, yaitu dengan mengkaji atau menganalisis data primer dan data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan yang mengatur mengenai kehidupan manusia.⁸¹

3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder.

a. Data Primer

Data primer dalam penelitian ini adalah peranan Pemerintah Kabupaten / Kota dalam menangani kerusakan jalan provinsi. Dalam penelitian ini akan diteliti peran Pemerintah Kabupaten / Kota dalam membuat kebijakan publik pada transportasi darat, aparat penegak hukum dalam menegakan ketertiban di jalan raya, serta peran masyarakat dalam mematuhi peraturan lalu lintas di jalan raya.

b. Data Sekunder

Adapun data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari :

- 1). Bahan hukum primer (*Primary Sources or authorities*), yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri atas:

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

⁸¹ Paulus Hadisuprpto, *Ilmu Hukum dan Pendekatannya*, disajikan dalam Diskusi Panel “Refleksi Pendidikan Tinggi Hukum”, Semarang 17 Januari 2006.

- b). Peraturan Perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
- c). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan;
- d). Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor : 13 /PRT/M/2011 tentang Tata Cara Pemeliharaan dan Penilikan Jalan.

2). Bahan hukum sekunder (*Secondary Sources or authorities*), yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu hasil karya ilmiah dari kalangan hukum dan hasil-hasil penelitian terdahulu tentang peranan Pemerintah Kabupaten / Kota dalam menangani kerusakan jalan provinsi berbasis hukum progresif.⁸²

3). Bahan hukum tersier yang memberikan penjelasan lebih mendalam mengenai bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder :

- a). Ensiklopedia Indonesia;
- b). Kamus Hukum;
- c). Kamus bahasa Inggris-Indonesia;
- d). Berbagai majalah maupun jurnal hukum.

⁸² Ronny Hanityo Soemitro, 1988. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta. h.34

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data Primer dan Sekunder dilakukan dengan cara :

b. Studi Pustaka

Studi kepustakaan diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*) yang bertujuan untuk mendapatkan konsep-konsep, teori-teori dan informasi-informasi yang terkait dengan peranan Pemerintah Kabupaten / Kota dalam menangani kerusakan jalan provinsi.

c. Observasi

Tujuan observasi adalah untuk memperoleh gambaran yang aktual dari permasalahan yang peneliti angkat, pada kondisi dan situasi tertentu. Dalam hal ini peneliti berdiri sebagai orang luar dalam situasi sosial yang sedang di observasi.⁸³

d. Wawancara

Wawancara dilakukan secara bebas terpimpin yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan umum sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang akan disesuaikan dengan situasi saat wawancara agar proses tanya jawab dapat berjalan dengan lancar dan responden dapat lebih mempersiapkan jawabannya.⁸⁴ Adapun responden dalam wawancara bebas terpimpin ini adalah Kepala Kementrian Perhubungan Provinsi Jawa Tengah, Kepala Kementrian Pekerjaan

⁸³ Sebagaimana Whyte (1951), dalam Koentjaraningrat (ed), 1997, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, h.119-120.

⁸⁴ Ronny Hanityo Soemitro, *Op.Cit.* h.10

Umum Provinsi Jawa Tengah, Kepala Dinas Bina Marga Provinsi Jawa Tengah dan Kepala Satuan Polisi Lalu Lintas Kepolisian Daerah Jawa Tengah, dengan metode pengambilan sample secara *purposive non random sampling*.

5. Metode Analisis Data

Langkah terakhir dalam melakukan penelitian adalah analisis data. Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.⁸⁵ Penguraian sistematis terhadap gejala atau data yang telah diperoleh baik melalui pendekatan kepustakaan maupun komparatif dipaparkan secara deskriptif dan menggunakan analisis kualitatif induktif dengan penguraian secara deskriptif analisis dan preskriptif,⁸⁶ dikombinasikan dengan analisis yuridis dan konseptual.

6. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di beberapa wilayah eks karesidenan Pekalongan di Provinsi Jawa Tengah yaitu Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Tegal, Kota Tegal dan Kabupaten Brebes. Pemilihan lokasi tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa kelima wilayah tersebut berada di Jalur Pantai Utara (Pantura) sebagai jalur utama lintas Pulau Jawa yang dilewati oleh kendaraan bertonase tinggi.

⁸⁵ Soerjono Soekanto, 1982. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali. Jakarta, h. 37.

⁸⁶ Barda Nawawi Arief, 1986. *Penetapan Pidana Penjara Dalam Perundang-undangan Dalam Rangka Usaha Menanggulangi Kajahatan*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, h.123.

7. Originalitas Penelitian Disertasi

Originalitas penelitian merupakan suatu studi penelitian terhadap hasil penelitian sebelumnya yang mempunyai topik sama atau hampir sama, yang merupakan hasil penelitian yang dilakukan oleh para ahli atau para sarjana. Originalitas penelitian akan memberikan acuan dan gambaran berupa studi perbandingan, identifikasi kekurangan dan memperbaiki kekurangan serta mengembangkan hasil penelitian sebelumnya. Dimana, kegiatan penelitian lain yang dilakukan dapat mengacu pada hasil penelitian yang telah lalu dengan tema dan topik yang sama. Studi perbandingan dilakukan peneliti dalam rangka menganalisis dan menemukan fenomena baru terkait hasil penelitian sebelumnya serta dikembangkan guna pengambilan kesimpulan akademis baru yang berkualitas dan dapat dipertanggungjawabkan.

Untuk itu, guna mendukung penelitian dalam disertasi ini, penulis menggunakan kepustakaan penelitian dengan membandingkan disertasi yang memiliki kesamaan topik dengan penulisan disertasi, antara lain :

1. Bakharuddin, Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2009, Disertasinya berjudul "**Manajemen Polantas Polda Metropolitan Jakarta Raya Dalam Mewujudkan dan Memelihara Kamseltibcar Lantas**". Hasil dari penelitiannya menawarkan pendekatan budaya dalam memelihara dan mewujudkan Kamseltibcar Lantas. Melalui pendekatan budaya ini ditekankan pentingnya pendidikan komunitas (*community education*)

dalam pembentukan budaya tertib lalu lintas dalam rangka mewujudkan dan memelihara keamanan dan ketertiban di bidang lalu lintas. Proses edukasi tersebut penting untuk dilakukan mengingat masih kuatnya gejala ketidak patuhan oleh sebagian warga kota (pengguna jalan) di Jakarta. Pendidikan komunitas bukanlah suatu gejala yang berdiri sendiri melainkan implementasinya terkait dengan gejala atau perangkat-perangkat lainnya. Perangkat tersebut terkait erat dengan peran dan fungsi Polisi dalam menangani masalah lalu lintas yang diatur dalam UU LLAJ 1992 mencakup 3E + 1i (*Edukasi, Engineering, Enforcement, Identification* dan *Registration*), pusat K3i (komunikasi, koordinasi, komando, dan informasi), memberikan rekomendasi. Keseluruhan ini difokuskan untuk mewujudkan dan memelihara Kamseltibcar Lantas serta terwujudnya budaya tertib lalu lintas, meningkatnya keselamatan dan menurunnya kecelakaan lalu lintas serta meningkatnya kualitas pelayanan publik.

2. Marwan Lubis, Mahasiswa Pasca Sarjana, Universitas Sumatera Utara, 2007, Tesisnya berjudul “**Studi Manajemen Lalu Lintas Meningkatkan Kinerja Jaringan Jalan Pada Daerah Lingkar Dalam Kota Medan**”, Hasil dari penelitiannya antara lain :
 - a. Pada simpang Jl B Katamso-Jl Masjid Raya dan persimpangan Jl B Katamso - Jl Pandu - Jl R Suprpto - Jl Pemuda, tidak perlu lagi diperbaiki manajemennya karena

kondisi operasional persimpangan sampai dilakukannya koordinasi simpang nilai tundaannya baik yaitu sebesar 25.88 smp setiap jamnya dan 21.88 smp setiap jam.

- b. Peningkatan nilai tundaan pada persimpangan di lokasi penanganan-1 dan lokasi penanganan-2 secara persentase mencapai 64 % pada persimpangan Jl B Katamso-Jl Ir H Juanda, 60.2 % pada persimpangan Jl Iskandar Muda-Jl Gajah Mada, 37.5 % pada persimpangan Jl Iskandar muda-Jl Jamin Ginting-Jl KH Wahid Hasim, dan yng terakhir sebesar 29.5 % pada persimpangan Jl Abdullah Lubis - Jl Iskandar Muda.
- c. Secara umum kinerja persimpangan pada lokasi penanganan-1 dan lokasi penanganan-2 mengalami peningkatan setelah dilakukannya koordinasi simpang yang disimulasi dengan cara coba-coba (trial error) dibandingkan pada saat kondisi sebelum di lakukan koordinasi persimpangan.

3. Muhammad Abeto, Mahasiswa Pasca Sarjana Program Studi Pembangunan, Institut Teknologi Bandung, 2008, Tesisnya berjudul **“Analisis Tingkat Kemacetan Lalu-Lintas Di Kota Bandarlampung Dengan Menggunakan Pendekatan System Dynamics”**, hasil dari penelitiannya antara lain :

- 1) Pertambahan derajat kejenuhan jalan di Kota Bandarlampung menunjukkan trend terus meningkat dari tahun ke tahun berdasarkan hasil penelitian ini dapat terjadi disebabkan oleh faktor-faktor sebagai berikut : (a) laju pertumbuhan kendaraan di Kota Bandarlampung yang cukup tinggi dalam 6 tahun terakhir ini, terutama sepeda motor dan angkot, yang tidak diimbangi adanya penambahan kapasitas jalan yang ada dalam 6 tahun terakhir; (b) adanya faktor hambatan samping jalan (faktor pengurangan kapasitas jalan yang diakibatkan oleh kegiatan sisi jalan seperti pejalan kaki, penghentian angkot dan kendaraan lainnya, kendaraan masuk dan keluar sisi jalan dan kendaraan lambat) yang cukup tinggi akibat kurangnya kedisiplinan pengguna jalan dan kurangnya kualitas aparat di bidang transportasi dalam pengelolaan transportasi dan penegakan aturan yang ada. Hambatan samping ini semakin besar seiring dengan semakin bertambahnya jumlah angkot (angkutan kota) di Kota Bandar Lampung.
- 2) Fenomena kemacetan lalu-lintas seperti yang dialami kota-kota besar di Indonesia saat ini, berdasarkan hasil simulasi model dalam tesis ini diprediksi akan terjadi dan dialami oleh Kota Bandarlampung pada beberapa tahun ke depan, yang ditandai dengan perilaku/trend terus tumbuhnya angka

derajat kejenuhan jalan-jalan di Kota Bandarlampung, apabila tidak ada penerapan kebijakan-kebijakan yang dapat mengantisipasi dan mengatasi munculnya persoalan tersebut sejak dini.

- 3) Penerapan kebijakan-kebijakan alternatif berupa kebijakan untuk membangun dan mengembangkan sistem angkutan umum massal yang dilanjutkan dengan kebijakan pembatasan umur kendaraan dan pembuatan lajur khusus sepeda motor, yang bertujuan untuk mengendalikan dan mengerem laju pertumbuhan kendaraan (terutama kendaraan pribadi) di Kota Bandarlampung, berdasarkan analisis hasil simulasi model adalah kebijakan alternatif yang dapat mengendalikan dan mengatasi persoalan kemacetan dalam jangka panjang. Hal tersebut ditunjukkan dengan perilaku derajat kejenuhan jalan berdasarkan hasil simulasi dapat dipertahankan pada level yang aman dari kemacetan.

Berdasarkan hasil penelitian-penelitian terdahulu, tanpa a priori penulis dapat menyimpulkan bahwa Disertasi ini berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya walaupun pokok kajiannya sama yaitu tentang lalu lintas dan jalan.

8. Sistematika Penulisan

Judul pada penelitian ini adalah Rekonstruksi Peran Pemerintah Kabupaten / Kota Dalam Menangani Kerusakan Jalan Provinsi Berbasis Hukum Progresif, yang disusun secara sistematis dalam enam bab. Pada masing-masing bab dilakukan terpisah dengan memperhatikan substansi pembahasan. Hal-hal yang secara teoritis dan empiris menjadi acuan dalam pembahasan tiap permasalahan diintegrasikan dalam masing-masing BAB.

BAB I merupakan latar belakang masalah mengenai permasalahan Pemerintah Kabupaten / Kota yang tidak memiliki kewenangan dalam menangani kerusakan jalan provinsi dan dari permasalahan tersebut diatas diharapkan agar Pemerintah Kabupaten / Kota mempunyai kewenangan untuk memperbaiki jalan provinsi.

BAB II sebagai kajian pustaka mengacu dari berbagai teori transportasi, teori pelayanan publik dan teori otonomi daerah di Indonesia.

BAB III merupakan deskripsi temuan dan analisis tentang pelaksanaan peran Pemerintah Kabupaten / Kota dalam menangani kerusakan jalan provinsi pada saat ini.

BAB IV merupakan deskripsi temuan dan analisis tentang kelemahan-kelemahan peran Pemerintah Kabupaten / Kota dalam menangani kerusakan jalan provinsi saat ini.

Kemudian BAB V merupakan rekonstruksi peran Pemerintah Kabupaten / Kota dalam menangani kerusakan jalan provinsi berbasis hukum progresif.

Akhirnya pada BAB VI sebagai BAB Penutup secara ringkas dikemukakan simpulan hasil kajian tulisan ini. Pada kesempatan ini penulis bermaksud memberikan sumbangan pemikiran dari studi ini sebagai implikasi praktis, serta memberikan saran terhadap pentingnya *Law Reform* terhadap Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan yaitu agar Pemerintah Provinsi segera melimpahkan kewenangan perbaikan jalan provinsi kepada Pemerintah Kabupaten / Kota disertai dengan perangkat daerah, pembiayaan, dan sarana atau prasarana yang diperlukan.