

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

2.1 Tinjauan Pustaka

Dalam tinjauan pustaka ini ada beberapa kutipan yang peneliti ambil dari beberapa ahli dibidangnya masing-masing untuk dimasukkan kedalam penulisan tesis ini

2.1.1 Pengertian Pelayanan

Dalam penilaian terhadap kelancaran pelayanan , maka kerangka dasar bagi pengukuran tingkat pelayanan berdasarkan sikap dan penilaian masyarakat. Hal ini dapat dilakukan dengan melihat sejauh mana yang bersangkutan sadar dan mengetahui mengenai pelayanan yang diperolehnya serta bagaimana kepentingannya terhadap pelayanan tersebut.

Pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus apa yang diperlukan orang). Pelayanan adalah perihal atau cara melayani, sedangkan pelayan adalah orang yang melayani/membantu/pesuruh.⁴

Hakikatnya pelayanan publik Pemberian pelayanan prima kepada masyarakat merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Dalam azas pelayanan publik harus :

⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia (1997:571)

1. Transparan
2. Kondisional
3. Partisipatif
4. Kesamaan Hak
5. Keseimbangan hak dan kewajiban

Pada dasarnya yang diinginkan masyarakat sebagai pengguna fasilitas publik adalah kenyamanan dalam pelayanan sehingga memberikan rasa percaya sepenuhnya terhadap prosedur yang akan dilalui sebagai pengguna jasa publik, dengan kepercayaan masyarakat akan memiliki rasa senang ketika berhadapan dengan lembaga-lembaga yang ditunjuk yang kemudian akan menciptakan kesan bahwa pelayanan tersebut memuaskan.

Setiap pelayanan kadar kepuasannya dirasakan oleh masyarakat sebagai pengguna layanan tersebut, maka masyarakat lah yang berhak menilai bagaimana kualitas pelayanan yang diberikan sebuah lembaga.

Bisa disimpulkan sebuah pelayanan yang masuk dalam kriteria pelayanan yang baik adalah pelayanan yang berorientasi kepada pengguna layanan tersebut yaitu masyarakat.

Di dalam memberikan pelayanan publik ada empat jurang pemisah yang menjadi kendala yaitu:

- a. Tidak tahu apa yang sebenarnya diharapkan oleh masyarakat.
- b. Pemberian ukuran yang salah dalam pelayanan masyarakat.

- c. Keliru penampilan dari dalam pelayanan publik itu sendiri.
- d. Ketika membuat perjanjian terlalu berlebihan dan pengobralan.

Sementara dalam memberikan suatu pelayanan berkualitas biasanya menggambarkan karakteristik dari suatu produk pelayanan seperti :

- a. Kinerja (*Performance*)
- b. Keandalan (*Reliability*)
- c. Mudah dalam penggunaan (*Easy of use*)
- d. Estetika (*Esthetics*)

Pelayanan dianggap baik apabila tidak adanya inefisiensi dan birokrasi pelayanan, mengenai inefisiensi dalam kerja birokrasi pada tingkat makro maupun mikro yang isinya antara lain:

- a. Adanya mata rantai perizinan

Merupakan salah satu bentuk inefisiensi dalam birokrasi terhambatnya berbagai sumber produksi. Seperti tenaga, waktu dan uang untuk memenuhi persyaratan perizinan-perizinan menguasai masyarakat kita. Mulai dari keharusan membawa KTP atau surat jalan sampai pada yang begitu kompleks.

- b. Tendensi sentralisasi

Adanya prosedur yang panjang dan berbelit-belit. Hal ini dapat berarti suatu pemborosan dana, waktu dan energi karena semakin panjang

prosedur kerja semakin besar kemungkinan terjadinya pelbagai pemborosan.

c. Proses administrasi dan melaksanakan program yang tumpang tindih.

Indikator inefisiensi yang lain adalah duplikasi over lapping dan discontinuity didalam proses administrasi sehingga mengakibatkan penggunaan pelbagai sumber secara mubazir dan pencapaian output tidak optimal.

Pelayanan adalah suatu kegiatan atau suatu urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung dengan manusia atau mesin secara fisik untuk menyediakan kepuasan konsumen ⁵.

Michael E. Porter menjelaskan bahwa keunggulan kompetitif dari setiap negara ditentukan oleh seberapa mampu negara tersebut mampu menciptakan lingkungan yang menumbuhkan daya saing dari setiap aktor di dalamnya . Dalam konteks persaingan global, maka tugas sektor publik adalah membangun lingkungan yang memungkinkan setiap pelaku pembangunan mampu mengembangkan diri menjadi pelaku-pelaku yang kompetitif. Lingkungan ini hanya dapat diciptakan secara efektif oleh adanya kebijakan publik. Karena itu, kebijakan publik terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola ketergantungan.

⁵ Ruslan (2002:280)

Dari uraian di atas, kebijakan publik dapat diartikan sebagai manajemen pencapaian tujuan nasional. Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik yaitu :

- a. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional.
- b. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Berdasarkan karakteristik yang disebutkan di atas bukan berarti bahwa kebijakan publik juga mudah dibuat, mudah dilaksanakan, dan mudah dikendalikan, karena kebijakan publik sangat erat kaitannya dengan faktor politik yang esensinya adalah *art of the possibility*.

Lebih lanjut Anderson menyebutkan bahwa terdapat beberapa implikasi dari adanya pengertian tentang kebijakan negara, yaitu:

1. Bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada tujuan.
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah.
3. Bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan sesuatu.
4. Bahwa kebijakan publik itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat

negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

5. Bahwa kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang penting didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa.

Menurut Bromley terdapat 3 (tiga) level sehubungan dengan proses perubahan kelembagaan yaitu level kebijakan (*policy level*), level organisasional (*organizational level*), dan level operasional (*operational level*). Dalam suatu negara demokrasi, adanya level kebijakan ini selalu ditandai dengan adanya badan legislatif dan badan hukum, sementara adanya level organisasional ditandai dengan adanya badan eksekutif. Pada level ini, biasanya keputusan-keputusan mengenai tata kehidupan yang diharapkan senantiasa dimusyawarahkan dan dirumuskan. Pada tahap implementasinya, aspirasi semacam ini akan tercapai sejalan dengan perkembangan lembaga dan perkembangan peraturan dari perundang-undangan itu sendiri.

Menurut Iskandar, peraturan perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk konkrit dari kebijakan publik. Kebijakan publik seperti peraturan perundang-undangan dapat dikategorikan sebagai barang-barang publik (*public goods*). Adapun ciri peraturan perundang-undangan sebagai public goods menurut Sudarsono di antaranya : "Peraturan perundangan (*rule*) bersifat bertingkat-tingkat sesuai dengan hierarki proses kebijakan. Proses kebijakan pada level kebijakan akan menghasilkan institutional arrangement seperti Undang-undang. Undang-undang ini kemudian akan diterjemahkan oleh proses kebijakan pada level

organisasi yang akan menghasilkan institutional arrangement yang tingkatannya lebih rendah seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden (Kepres), atau Keputusan Menteri (Kepmen). Selanjutnya institutional arrangements ini akan diterjemahkan oleh kebijakan di level operasional sehingga mempengaruhi pola hasil instruksi (*pattern of instruction outcome*) dari kebijakan tertentu".

Dari gambaran proses kebijakan di atas, maka dapat disimpulkan demikian besarnya implikasi level kebijakan terhadap pola interaksi di tingkat bawah.

Karena itu Sudarsono menyatakan bahwa kebijakan publik sebagai salah satu sumber perubahan atau pembaharuan kelembagaan (*institutional change*) dalam masyarakat.

Peraturan perundangan (*rule*) sebagai barang publik (*public good*) dipandang sebagai suatu hal yang menyangkut kepentingan publik (*public interest*), walaupun menurut Barzeley jika dipandang dari perspektif kepentingan publik dalam banyak hal pemerintah seringkali gagal mewujudkan hasil yang diinginkan. Kondisi demikian menurut Sudarsono disebabkan oleh ciri lain dari rule yang sifatnya tidak lengkap (*incompleteness*) yang tidak terlepas dari faktor keterbatasan manusia dalam mengantisipasi masalah di masa yang akan datang. Kondisi seperti itulah yang kemudian mengharuskan rule harus terus mengalami perbaikan dan penyempurnaan .

Apabila *rule* sebagai barang publik sudah dipandang kurang sesuai dengan kepentingan publik, maka sesuai hirarki proses kebijakan di atas maka rule harus senantiasa direvisi, diperbaharui, dan diserasikan dengan perkembangan lingkungan. Sesuai tidaknya sesuatu kebijakan publik dalam bentuk rule dengan

kepentingan publik akan sangat tergantung kepada penilaian hasil masyarakat (*results citizen value*).

Menurut Smith di negara-negara dunia ketiga implementasi kebijakan publik justru merupakan batu sandungan terberat dan serius bagi efektivitas pelaksanaan kebijakan pembangunan di bidang social dan ekonomi¹⁾. Salah satu hambatanya menurut Solichin adalah birokrasi pemerintahan belum merupakan kesatuan yang efektif, efisien, dan berorientasi kepada tujuan. Oleh karena itu, untuk memperoleh pemahaman tentang implementasi kebijakan publik, seharusnya tidak hanya menyoroti perilaku dari lembaga administrasi publik atau benda-benda publik yang bertanggung jawab atas sesuatu program dan pelaksanaannya, namun juga perlu mencermati berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku yang terlibat dalam suatu program dari keluarnya suatu kebijakan publik.

Menurut Cleaves, implementasi kebijakan dianggap sebagai *a process of moving to ward a policy objective by mean administrative and political steps* atau suatu proses tindakan administrasi dan politik. Oleh karena itu, Grindle menambahkan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya bukan hanya sekedar berkaitan dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu juga berkaitan dengan masalah konflik dan keputusan dari siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, dalam bentuk undang-undang atau dapat pula dalam bentuk keputusan-

keputusan atau perintah-perintah yang sudah secara lebih tegas mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi dan menyebutkan secara jelas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai.

Menurut Jones, dalam membahas implementasi kebijakan terdapat dua aktor yang terlibat, yaitu pertama, beberapa orang di luar birokrat yang mungkin terlibat dalam aktivitas implementasi kebijakan, dan kedua, birokrat itu sendiri yang terlibat dalam aktifitas fungsional¹⁾. Bahkan Mazmanian dan Sabastier menambahkan bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan publik adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

2.1.2 Kebijakan Publik dan Otonomi Daerah

Menurut Bratakusumah dan Solihin, pemberian kedudukan Propinsi sebagai Daerah Otonom dan sekaligus sebagai Wilayah Administrasi dilakukan dengan pertimbangan :

1. Untuk memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
2. Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang bersifat lintas Daerah Kabupaten/Kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten/Kota.
3. Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, pemeliharaan hubungan yang sesuai antara Pusat dan Daerah serta antar-Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan pada hakekatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan dalam mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih adil dan

makmur. Sarundajang mengemukakan bahwa tujuan pemberian otonomi setidaknya tidaknya akan meliputi 4 aspek sebagai berikut :

1. Dari segi politik; adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, dalam rangka membangun proses demokratisasi di lapisan bawah.
2. Dari segi manajemen pemerintahan; adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
3. Dari segi kemasyarakatan; adalah untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat.
4. Dari segi ekonomi pembangunan; adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat .

Menurut Nugroho, dalam masyarakat terdapat tiga tugas pokok yang diperlukan agar masyarakat hidup, tumbuh, dan berkembang yaitu tugas pelayanan, tugas pembangunan, dan tugas pemberdayaan, Ketiga tugas ini dilaksanakan oleh organisasi-organisasi yang memang dilahirkan untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut. Tugas pelayanan publik adalah tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa membeda-bedakan dan diberikan secara cuma-cuma atau dengan biaya sedemikian rupa sehingga

kelompok paling tidak mampu pun mampu menjangkaunya. Tugas ini diemban oleh negara yang dilaksanakan melalui kekuasaan eksekutif (pemerintahan).

Dengan berdasarkan pemilahan ini dapat disimpulkan bahwa tugas pokok dari pemerintah adalah memberikan pelayanan, dalam arti pelayanan umum atau pelayanan publik. Dalam kaitannya dengan hal tersebut menjadi relevan untuk mengevaluasi dan menilai seberapa jauh pemerintah sudah melakukan tugas pelayanan publik sebagaimana misi yang diembannya? Pertanyaan ini berkenaan dengan masalah akuntabilitas dari pelaksanaan misi pemerintah yang merupakan salah satu inti yang paling penting dari prinsip *good governance*.

Penilaian terhadap sejauhmana pemerintah telah menyelenggarakan pelayanannya hanya bisa dilakukan jika terdapat alat ukur atau indikator yang sesuai dengan tugas yang diberikan atau misi yang diemban. Alat ukur atau indikator ini di antaranya dikenal sebagai standar pelayanan minimal.

Menurut Nugroho, pada prinsipnya terdapat banyak jenis pelayanan yang diberikan pemerintah, khususnya yang diletakkan dalam konteks kebijakan publik yang dapat berbentuk distributif, redistributif, dan regulatif⁶⁾. Namun secara generik, pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu: (1) pelayanan primer, yaitu pelayanan yang paling mendasar, (2) pelayanan sekunder, yaitu pelayanan pendukung namun bersifat kelompok spesifik, dan (3) pelayanan tersier, yaitu pelayanan yang berhubungan secara tidak langsung kepada publik.

Pelayanan primer atau pelayanan yang paling mendasar pada hakikatnya merupakan pelayanan minimum. Menurut Nugroho, secara sederhana terdapat

empat jenis pelayanan minimum yang dilakukan oleh pemerintah, yaitu: (1) pelayanan kewargaan, (2) pelayanan kesehatan, (3) pelayanan pendidikan, dan (4) pelayanan ekonomi.

Menurut Nugroho, tugas pemberian pelayanan minimal adalah tugas pokok yang diemban oleh pemerintah dan menjadi tolok ukur terhadap kinerja pemerintah. Dengan demikian, manajemen pelayanan minimal juga merupakan indikator pokok pula. Manajemen pelayanan minimal dapat diselenggarakan sebagai berikut :

1. Meletakkan pelayanan minimal sebagai komitmen politik dari pemerintah.
2. Membuat evaluasi kebutuhan pelayanan minimal.
3. Menyusun rancangan strategis pelayanan umum, termasuk standar pelayanan minimal.
4. Melaksanakan pelayanan minimal dalam konteks sektor dan wilayah (area).
5. Melakukan pendampingan dalam pelaksanaan pemberian pelayanan minimal.
6. Melakukan audit atas pelaksanaan pelayanan minimal.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan bahwa pelayanan minimal adalah tugas paling mendasar dari pemerintah yang acapkali ditinggalkan karena dikalahkan oleh prioritas-prioritas lain yang lebih populis. Reinvensi pemerintah bukan saja berarti memperbaiki pemerintah, melainkan melihat dan memastikan kembali apakah tugas-tugas yang menjadi tanggung jawabnya benar-benar telah diselenggarakan dengan memadai? Pelayanan minimum semakin penting pada saat muncul standar-standar baru dalam pengukuran kinerja pemerintah, dimana

salah satunya adalah audit manajemen pemerintah dalam label good governance. Menurut Nugroho, standarisasi pelayanan minimal akan sangat membantu pemerintah melaksanakan tugas pokoknya sekaligus menjadikan audit manajemen pemerintah dalam kerangka good governance menjadi lebih mudah, jelas, dan adil.

Berdasarkan PP No. 25 Tahun 2000, kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, termasuk di dalamnya bidang ketenagakerjaan. Kewenangan di bidang ketenagakerjaan termasuk salah satu kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota. Dengan demikian dalam pelaksanaannya, baik dari segi kewenangan maupun sumber dana ketenagakerjaan.

2.1.3 Tujuan Dan Kebijakan Desentralisasi Bidang Kesehatan

Tujuan desentralisasi bermacam-macam. Secara filosofis dan ideologis, desentralisasi dianggap sebagai tujuan politik yang penting, karena memberikan kesempatan munculnya partisipasi masyarakat dan kemandirian daerah terhadap masyarakatnya. Di tingkat pragmatis, desentralisasi dianggap sebagai cara untuk mengatasi berbagai hambatan institusional, fisik dan administrasi pembangunan. Desentralisasi juga dianggap sebagai suatu cara untuk mengalihkan beberapa tanggungjawab pembangunan Pusat ke Daerah. Desentralisasi ini tidak dapat berjalan sendiri tanpa didukung oleh Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Untuk mencapai tujuan desentralisasi tersebut ditetapkan Kebijakan Desentralisasi Bidang Kesehatan sebagai berikut :

- a. Desentralisasi bidang kesehatan dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah.

Dalam hal ini desentralisasi bidang kesehatan harus dapat :

- 1). Memberdayakan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan kesehatan, termasuk perannya dalam pengawasan social.
- 2). Menyediakan pelayanan kesehatan yang berkeadilan dan merata tanpa membedakan antara golongan masyarakat yang satu dengan lainnya, termasuk menjamin tersedianya pelayanan kesehatan bagi kelompok rentan dan miskin.
- 3). Mendukung aspirasi dan pengembangan kemampuan daerah melalui peningkatan kapasitas, bantuan teknik, dan peningkatan citra.

- b. Pelaksanaan Desentralisasi bidang kesehatan didasarkan kepada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Dalam hal ini maka :

- 1). Daerah yang diberi kewenangan seluas-luasnya untuk menyelenggarakan upaya dan pelayanan kesehatan dengan Standar Pelayanan Minimal yang pedomannya dibuat oleh Pemerintah Pusat.
- 2). Daerah bertanggung jawab mengelola sumber daya kesehatan yang tersedia di wilayahnya secara optimal guna mewujudkan kinerja Sistem Kesehatan Wilayah sebagai bagian dari Sistem Kesehatan Nasional.

- c. Desentralisasi bidang kesehatan yang luas dan utuh diletakkan di Kabupaten dan Kota, sedangkan desentralisasi bidang kesehatan di Propinsi bersifat terbatas.

d. Pelaksanaan desentralisasi bidang kesehatan harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah. Dalam hal ini maka :

- 1). Desentralisasi bidang kesehatan tidak boleh menciptakan dikotomi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat berwenang dalam pengembangan kebijakan, standarisasi, dan pengaturan. Pemerintah Kabupaten/Kota melaksanakan kebijakan, standar dan aturan tersebut.
- 2). Desentralisasi bidang kesehatan diselenggarakan dengan membangun jejaring antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antar Pemerintah Daerah yang saling melengkapi dan memperkokoh kesatuan dan persatuan bangsa dan Negara Indonesia.

e. Desentralisasi bidang kesehatan harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom. Pemerintah Pusat berkewajiban memfasilitasi pelaksanaan pembangunan kesehatan Daerah dengan meningkatkan kemampuan Daerah dalam pengembangan system kesehatan dan manajemen kesehatan.

f. Desentralisasi bidang kesehatan harus lebih meningkatkan peran dan fungsi Badan Legislatif Daerah, baik dalam hal fungsi legisiasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran.

g. Sebagai pelengkap desentralisasi bidang kesehatan dilaksanakan pula Dekonsentrasi bidang kesehatan yang diletakkan di Daerah Provinsi sebagai wilayah administrasi. Azas dekonsentrasi ini dimaksudkan untuk memberikan kewenangan kepada Daerah Provinsi untuk melaksanakan

kewenangan tertentu di bidang kesehatan yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

- h. Untuk mendukung desentralisasi bidang kesehatan dimungkinkan pula dilaksanakan Tugas Pembantuan di bidang kesehatan, khususnya dalam hal penanggulangan kejadian luar biasa, bencana, dan masalah-masalah kegawat-daruratan kesehatan lain.

2.2 Landasan Teori

Adapun teori yang dipakai didalam penelitian ini adalah :

2.2.1 Teori Cita Hukum Pancasila

Jauh sebelum Indonesia mencapai kemerdekaan, Bung Karno telah memikirkan bentuk dasar negara yang cocok untuk Indonesia merdeka nantinya. Melalui buku-buku yang dibacanya dan melalui perenungan yang dalam, yang dipadu dengan pahit getirnya perjuangan politik yang dialami sejak menjadi pelajar sekolah menengah di Surabaya yang diteruskan sewaktu menjadi mahasiswa di Institut Teknologi Bandung, serta seluruh sepek terjang perjuangan politiknya setelah itu, maka Bung Karno sampai pada kesimpulan bahwa dasar negara yang cocok untuk Indonesia merdeka adalah Pancasila. Rumusan dasar negara tersebut pertama kali disampaikan secara resmi di hadapan rapat pleno BPUPKI atau Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, pada tanggal 1 Juni 1945. Rumusan Pancasila yang dikemukakan oleh

Bung Karno adalah Kebangsaan, Kemanusiaan, Internasionalisme atau Prikemanusiaan, Mufakat atau Demokrasi, Kesejahteraan Sosial, dan Kemudian Bung Karno menyebutkan bahwa kelima rumusan itu masih bisa diperas lagi menjadi 3 sila yang disebutnya sebagai trisila yang terdiri dari Sosio-nasionalisme, sosio-demokrasi dan Ketuhanan, trisila itu juga kemudian masih diberikan kemungkinan untuk diperas lagi menjadi ekasila yaitu gotongroyong. Kemudian Setelah melalui proses yang panjang, rumusan Pancasila tersebut berubah secara redaksional seperti yang termuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 seperti yang kita kenal sekarang.

Pancasila kemudian dalam perkembangannya menjadi dasar Negara seperti yang ditegaskan dalam pembukaan UUD 1945, dan dengan dimuatnya Pancasila dalam Pembukaan maka telah terjadi konstituering atau penguatan konstitusional dari Pancasila. Dengan terjadinya proses ini maka Pancasila juga menjadi sumber hukum negara Republik Indonesia. Akan tetapi nama Pancasila tidak secara eksplisit disebutkan di dalam Pembukaan, Batang Tubuh maupun Penjelasannya. Secara ideologis (sebagai suatu belief-system) ada terdapat suatu communis opinio bahwa dasar negara yang lima itu adalah Pancasila, dan bahwa Pancasila itu adalah ideologi nasional, Ideologi disebut juga dengan cita hukum.

Dalam dinamika proses-proses kemasyarakatan, Pancasila diwujudkan dalam berbagai bidang kehidupan, juga pada bidang kehidupan

hukum. Penerapan atau realisasi Pancasila pada bidang kehidupan hukum itu menumbuhkan ketentuan-ketentuan hukum yang dijiwai atau diwarnai oleh Pancasila. Keseluruhan Tata Hukum sebagai suatu sistem aturan hukum positif yang merupakan penjabaran atau penerapan Pancasila pada bidang hukum, dapat disebut Hukum Pancasila. Sebagai sebuah Negara hukum, Indonesia harus selalu mendasarkan segala tindakan Negara dalam kerangka hukum yang bersumber dari cita hukum Pancasila ini. Dalam kondisi sekarang kita lihat bahwa penyusunan suatu undang-undang di Indonesia, tidak sepenuhnya lagi dibuat konsepnya oleh orang Indonesia asli, akan tetapi dibuat oleh konsultan asing yang jelas tidak memahami nilai-nilai Pancasila itu sendiri. Pengaruh paham asing adakalanya dipaksakan kepada pemerintah dalam membuat peraturan perundang-undangan, sehingga peraturan perundang-undangan itu sendiri kemudian bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, bahkan secara jelas bertentangan dengan UUD 1945 itu sendiri. Satu contoh dari itu adalah Undang-undang tentang pemanfaatan sumber daya air, yaitu UU No. 7 tahun 2004. Dalam UU tersebut ditegaskan bahwa Hak guna usaha air dapat diberikan kepada perseorangan atau badan usaha dengan izin dari Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. (pasal 9 ayat 1). Ketentuan ini tidak sejalan dengan pasal 33 UUD 1945.

Rumusan Pancasila yang dikemukakan oleh Bung Karno adalah Kebangsaan, Kemanusiaan, Internasionalisme atau Prikemanusiaan, Mufakat atau Demokrasi, Kesejahteraan Sosial, dan kemudian Bung Karno

menyebutkan bahwa kelima rumusan itu masih bisa diperas lagi menjadi 3 sila yang disebutnya sebagai Trisila yang terdiri dari Sosio-nasionalisme, sosio-demokrasi dan Ketuhanan, trisila itu juga kemudian masih diberikan kemungkinan untuk diperas lagi menjadi ekasila yaitu gotongroyong. Kemudian setelah melalui proses panjang, rumusan Pancasila tersebut berubah secara redaksional seperti termuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 seperti yang kita kenal sekarang.⁶

Pancasila kemudian dalam perkembangannya menjadi dasar Negara seperti yang ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945, dan dengan dimuatnya Pancasila dalam Pembukaan maka telah terjadi konstituering atau penuangan konstitusional dari Pancasila. Dengan terjadinya proses ini maka Pancasila juga menjadi sumber hukum negara Republik Indonesia. Akan tetapi nama Pancasila tidak secara eksplisit disebutkan dalam Pembukaan, Batang Tubuh. Secara ideologis (sebagai suatu belief-system) ada terdapat suatu communis opinio nasional.⁷ Ideologi disebut juga dengan Cita Hukum.⁸ Atau bisa disebut dengan Cita Hukum Pancasila.

Dalam dinamika proses-proses kemasyarakatan, Pancasila diwujudkan dalam berbagai bidang kehidupan, juga pada bidang kehidupan hukum. Penerapan atau realisasi Pancasila pada bidang kehidupan hukum

⁶ Soediman Kartohadiprojo, *Panca Sila Suatu Usaha Percobaan Mendekati Problema Sekitarnya*, tanpa penerbit dan tahun terbit, hal.1-5.

⁷ A.M.W. Pranarka, *Sejarah Pemikiran Tentang Pancasila*, CSIS, Jakarta, 1985, hal.286

⁸ A. Hamid S. Attamimi, *Pancasila Cita Hukum Dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia dalam Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, disunting oleh : Oetoyo Pesman & Alfian, BP-7 Pusat, Jakarta, 1992, hal.68

menumbuhkan ketentuan-ketentuan hukum yang dijiwai atau diwarnai oleh Pancasila. Keseluruhan Tata Hukum sebagai suatu sistem aturan hukum positif yang merupakan penjabaran atau penerapan Pancasila pada bidang hukum, dapat disebut Hukum Pancasila.⁹

Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum, berarti segala bentuk hukum di Indonesia harus diukur menurut nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, dan didalam aturan hukum itu harus tercermin kesadaran dan rasa keadilan yang sesuai dengan kepribadian dan falsafah hidup bangsa. Hukum di Indonesia harus menjamin dan menegakkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 yang merupakan pencerminan Pancasila dari prinsip-prinsip yang terkandung dalam Batang Tubuh UUD 1945 serta penjelasannya.¹⁰

Pembukaan UUD 1945 adalah *staatsfundamentalnorm* yang menurut Darji Darmodiharjo adalah filsafat hukum Indonesia, dan batang tubuh UUD 1945 adalah teori hukumnya, karena dalam batang tubuhnya ditemukan landasan hukum positif Indonesia. Teori hukum tersebut meletakkan dasar-dasar falsafati hukum positif Indonesia. Dan secara historis Penjelasan UUD 1945 memberikan latar belakang pikiran dan suasana batin yang muncul pada saat UUD 1945 itu dibentuk.¹¹

⁹ Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Pancasila*, Materi Perkuliahan Mata Kuliah Sistem Filsafat Hukum Indonesia, Program Pascasarjana Program Studi Doktor Ilmu Hukum UNPAR, Bandung, 2006, hal.4

¹⁰ Darji Darmodihardjo dan Sidharta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Gramedia, Jakarta, 1995, hal.206

¹¹ *Ibid*, hal.207

Dengan kata lain bahwa Pancasila merupakan dasar dari segala pembentukan atau pembangunan hukum positif di Indonesia, dimana hukum positif yang dibuat tersebut harus mampu mencerminkan, menciptakan bahkan membawa kehidupan masyarakat Indonesia yang dicita-citakan yaitu suatu kehidupan berbangsa dan bernegara yang ber-Ketuhanan yang Maha Esa, berkemanusiaan yang adil dan beradab, bersatu, bermufakat dan berkeadilan sosial.

Hal tersebut senada dengan pandangan dari Rudolf Stammler, Cita Hukum (*rechtsidee*) itu berfungsi sebagai penentu arah bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Walaupun disadari benar bahwa titik akhir dari cita-cita masyarakat itu tidak mungkin dicapai sepenuhnya, namun Cita Hukum memberi faedah positif karena ia mengandung dua sisi, dengan Cita Hukum dapat diuji hukum positif yang berlaku dan kepada Cita Hukum dapat diarahkan hukum positif sebagai usaha mengatur tata kehidupan masyarakat dan bangsa. Lebih lanjut menurutnya, keadilan yang dituju sebagai Cita Hukum itu menjadi pula usaha dan tindakan mengarahkan hukum positif kepada Cita Hukum. Dengan demikian, hukum yang adil adalah hukum yang diarahkan oleh Cita Hukum untuk mencapai tujuan-tujuan masyarakat.¹²

Selanjutnya Gustav Radbruch menegaskan pula bahwa Cita Hukum (*rechtsidee*) tidak hanya berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif, yaitu yang menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, melainkan

¹² Roeslan Saleh, *Pembinaan Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional* dalam "Majalah Hukum Nasional (Edisi Khusus 50 Tahun Pembangunan Nasional)" No.1, Pusat Dokumentasi Hukum BPHN Departemen Kehakiman, Jakarta, 1995, hal.50

juga sekaligus berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yaitu yang menentukan bahwa tanpa Cita Hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum.¹³

Dari uraian mengenai fungsi Cita Hukum tersebut, dengan istilah lain (namun sewarna), B. Arief Sidharta menggabungkan fungsi Cita Hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Rudolf Stammler dan Gustav Radbruch tersebut. Menurutnya, Cita Hukum itu berfungsi sebagai asas umum yang mempedomani (*guiding principle*), norma kritik (kaidah evaluasi) dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum (pembentukan, penerapan, penegakkan, dan penemuan) dan perilaku hukum.¹⁴

Jelaslah bahwa antara Cita Hukum Pancasila dengan hukum positif memiliki hubungan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Artinya setiap penyelenggaraan hukum yang dilakukan oleh setiap badan/lembaga Negara yang menjalankan kekuasaan pemerintahan di Indonesia yang tidak dilandasi oleh Cita Hukum Pancasila tersebut maka akan menimbulkan chaos dalam kehidupan di masyarakat, yang akhirnya mengakibatkan tidak akan tercapainya tujuan negara sebagaimana yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945. Ditegaskan lagi menurut B. Arief Sidharta bahwa membentuk hukum di Indonesia maka setiap hukum itu harus dijiwai oleh Pancasila.¹⁵

¹³ Soejono Koesoemo Sisworo, *Mempertimbangkan Beberapa Pokok Pikiran Pelbagai Aliran Filsafat Hukum Dalam Relasi dan Relevansinya Dengan Pembangunan/Pembinaan Hukum Indonesia* dalam "Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hal.121

¹⁴ B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hal.181

¹⁵ *Ibid*, hal.6

Salah satu contoh Cita Hukum Pancasila yang dapat dijadikan sebagai pedoman dalam pembetukan hukum positif terdapat dalam Pasal 27 ayat 1 dan 2 dan Pasal 28a, yang berbunyi :

Pasal 27 ayat (1) : Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Pasal 27 ayat (2) : Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 28a : Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Dalam aturan-aturan tersebut diatas jelas terlihat adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak setiap warganegara atau individu di mata hukum, dan pemerintah memiliki kewajiban untuk memenuhi hak-hak individu tersebut. Adanya perbedaan yang ditunjukkan antara Cita Hukum Pancasila dengan paham Liberalisme yang lebih menekankan pada kebebasan individu maupun paham Kolektivisme yang lebih menekankan pada kepentingan bersama adalah bahwa Cita Hukum Pancasila tidak hanya fokus pada kepentingan individu atau perorangan semata namun juga fokus pada kepentingan bersama.

2.2.2 *Welfare State* (Teori Negara Kesejahteraan)

Setiap negara yang didirikan tentu diberi tugas untuk mewujudkan tujuan yang ingin dicapai oleh pembentuk negara tersebut. Tujuan negara sangat berhubungan erat dengan organisasi dari negara yang bersangkutan, tujuan negara juga sangat penting artinya untuk mengerahkan segala kegiatan dan sekaligus menjadi pedoman dalam menyusun, mengatur dan pengendalian atau pengarahan alat perlengkapan negara serta kehidupan rakyatnya. Tujuan masing-masing negara sangat dipengaruhi oleh tata nilai sosial budaya, kondisi geografis, sejarah pembentukannya serta pengaruh politik dari penguasa negara yang bersangkutan.

Hal senada juga dapat dilihat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alenia IV, dimana tujuan negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu :

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹⁶

Konsep *welfare state* atau *social service state*, yaitu negara yang pemerintahannya bertanggungjawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi dari setiap warga negara agar mencapai suatu standar hidup yang minimal.¹⁷ Konsep *welfare state* ini merupakan ciri khas dari suatu pemerintahan modern atau negara hukum modern dimana

¹⁶ <http://abr-center.blogspot.com/2011/05/fungsi-dan-tujuan-negara.html>, tanggal 24 Agustus 2012

¹⁷ Prajudi Atmosudirdjo, 1986, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Ghalia Indonesia ,hal.45

terdapat pengakuan dan penerimaan terhadap peranan administrasi negara sebagai kekuatan yang aktif dalam rangka membentuk atau menciptakan kondisi sosial ekonomi dan lingkungan.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Angka 1. Berbunyi “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. “

Pasal 14 berbunyi: ayat (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;

- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Perkembangan peranan dan fungsi administrasi negara membawa dampak terjadinya setidaknya dua masalah penting yaitu, ¹⁸ Pertama, dengan makin pesatnya pertambahan jumlah personal penyelenggara fungsi pelayanan publik, maka diasumsikan akan terjadi peningkatan jumlah korban sebagai akibat penekanan rezim pemerintahan. Hubungan asumsi seperti itu mungkin tercermin dari kecenderungan semakin tingginya penyelewengan dan tindakan yang merugikan rakyat dalam mencapai atau mewujudkan kesejahteraan rakyat. Kedua, adalah masalah yang lebih krusial yaitu kemungkinan terjadinya pemusatan kekuasaan pada administrasi negara. Kemungkinan tersebut lebih terbuka dengan diberikannya suatu "kebebasan" untuk bertindak atas inisiatif sendiri (*freies Ermussen ; pauvoir discretionare*) guna menyelesaikan permasalahan yang sedang dihadapi dan perlu segera diselesaikan.

Untuk menghindari dampak negatif dari perkembangan peranan dan fungsi administrasi negara tersebut, maka konsep negara hukum modern menjadi suatu keharusan sebagaimana dikatakan oleh FJ. Stahl dalam konsepsinya mengenai negara hukum yaitu :¹⁹

¹⁸Ridwan HR,2002,Hukum *Administrasi Negara*, Yogyakarta : UII Press, hal.156-160

¹⁹SF Marbun dkk (ed), 2001, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : UII Press ,hal.7

Negara harus menjadi negara hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga menjadi daya pendorong perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat mungkin jalan-jalan dan batas-batas kegiatannya sebagaimana lingkungan (suasana) kebebasan warga negara menurut hukum itu dan harus menjamin suasana kebebasan itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga langsung tidak lebih jauh daripada seharusnya menurut suasana hukum.

Konsep ini kiranya sangat relevan dengan konsep *welfare state* dimana pengertian negara hukum modern, bukan saja menjaga keamanan semata-mata tetapi secara aktif turut serta dalam urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan rakyat.

2.2.3 Teori Hukum Pembangunan oleh Prof. Muchtar Kusumaatmadja

Pada dasarnya, dalam sejarah perkembangan hukum di Indonesia maka salah satu teori hukum yang banyak mengundang atensi dari para pakar dan masyarakat adalah mengenai Teori Hukum Pembangunan dari Muchtar Kusumaatmadja. Ada beberapa argumentasi krusial mengapa Teori Hukum Pembangunan tersebut banyak mengundang banyak atensi, yang apabila dijabarkan aspek tersebut secara global adalah sebagai berikut: Pertama, Teori Hukum Pembangunan sampai saat ini adalah teori hukum yang eksis di Indonesia karena diciptakan oleh orang Indonesia dengan melihat dimensi dan kultur masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, dengan tolak ukur dimensi teori hukum pembangunan tersebut lahir, tumbuh dan berkembang sesuai dengan

kondisi Indonesia maka hakikatnya jikalau diterapkan dalam aplikasinya akan sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat Indonesia yang pluralistik. Kedua, secara dimensional maka Teori Hukum Pembangunan memakai kerangka acuan pada pandangan hidup (*way of live*) masyarakat serta bangsa Indonesia berdasarkan asas Pancasila yang bersifat kekeluargaan maka terhadap norma, asas, lembaga dan kaidah yang terdapat dalam Teori Hukum Pembangunan tersebut relatif sudah merupakan dimensi yang meliputi *structure* (struktur), *culture* (kultur) dan *substance* (substansi) sebagaimana dikatakan oleh Lawrence W. Friedman. Ketiga, pada dasarnya Teori Hukum Pembangunan memberikan dasar fungsi hukum sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” (*law as a tool social engeneering*) dan hukum sebagai suatu sistem sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang.

Dikaji dari perspektif sejarahnya maka sekitar tahun tujuh puluhan lahir Teori Hukum Pembangunan dan elaborasinya bukanlah dimaksudkan penggagasnya sebagai sebuah “teori” melainkan “konsep” pembinaan hukum yang dimodifikasi dan diadaptasi dari teori Roscoe Pound “*Law as a tool of social engineering*” yang berkembang di Amerika Serikat. Apabila dijabarkan lebih lanjut maka secara teoritis Teori Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja dipengaruhi cara berpikir dari Herold D. Laswell dan Myres S. Mc Dougal (*Policy Approach*) ditambah dengan teori Hukum dari Roscoe Pound (minus konsepsi mekanisnya). Mochtar mengolah semua masukan tersebut dan menyesuaikannya pada kondisi Indonesia. Ada sisi

menarik dari teori yang disampaikan Laswell dan Mc Dougal dimana diperlihatkan betapa pentingnya kerja sama antara pengemban hukum teoritis dan penstudi pada umumnya (*scholars*) serta pengemban hukum praktis (*specialists in decision*) dalam proses melahirkan suatu kebijakan publik, yang di satu sisi efektif secara politis, namun di sisi lainnya juga bersifat mencerahkan. Oleh karena itu maka Teori Hukum Pembangunan dari Muchtar Kusumaatmadja, memperagakan pola kerja sama dengan melibatkan keseluruhan *stakeholders* yang ada dalam komunitas sosial tersebut.

Dalam proses tersebut maka Muchtar Kusumaatmadja menambahkan adanya tujuan pragmatis (demi pembangunan) sebagaimana masukan dari Roescoe Pound dan Eugen Ehrlich dimana terlihat korelasi antara pernyataan Laswell dan Mc Dougal bahwa kerja sama antara penstudi hukum dan pengemban hukum praktis itu idealnya mampu melahirkan teori hukum (*theory about law*), teori yang mempunyai dimensi pragmatis atau kegunaan praktis. Muchtar Kusumaatmadja secara cemerlang mengubah pengertian hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangun masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu. Oleh karena itu, maka diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tidak tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Lebih jauh, Muchtar berpendapat bahwa pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat karena:

- 1) Di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan yurisprudensi (khususnya putusan the Supreme Court) pada tempat lebih penting.
- 2) Konsep hukum sebagai “alat” akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan “legisme” sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu.
- 3) Apabila “hukum” di sini termasuk juga hukum internasional, maka konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.

Lebih detail maka Muchtar Kusumaatmadja mengatakan, bahwa:

“Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang

sedang membangun, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan.

Dalam perkembangan berikutnya, konsep hukum pembangunan ini akhirnya diberi nama oleh para murid-muridnya dengan "Teori Hukum Pembangunan" atau lebih dikenal dengan Madzhab UNPAD. Ada 2 (dua) aspek yang melatarbelakangi kemunculan teori hukum ini, yaitu: Pertama, ada asumsi bahwa hukum tidak dapat berperan bahkan menghambat perubahan masyarakat. Kedua, dalam kenyataan di masyarakat Indonesia telah terjadi perubahan alam pemikiran masyarakat ke arah hukum modern. Oleh karena itu, Muchtar Kusumaatmadja mengemukakan tujuan pokok hukum bila direduksi pada satu hal saja adalah ketertiban yang dijadikan syarat pokok bagi adanya masyarakat yang teratur. Tujuan lain hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan jamannya. Selanjutnya untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat, karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban. Fungsi hukum dalam masyarakat Indonesia yang sedang

membangun tidak cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban. Menurut Muchtar Kusumaatmadja, hukum diharapkan agar berfungsi lebih daripada itu yakni sebagai “sarana pembaharuan masyarakat”/”*law as a tool of social engeneering*” atau “sarana pembangunan” dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut :

1) Mengatakan hukum merupakan “sarana pembaharuan masyarakat” didasarkan kepada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.

2) Aksentuasi tolak ukur konteks di atas menunjukkan ada 2 (dua) dimensi sebagai inti Teori Hukum Pembangunan yang diciptakan oleh Muchtar Kusumaatmadja, yaitu :

1. Ketertiban atau keteraturan dalam rangka pembaharuan atau pembangunan merupakan sesuatu yang diinginkan, bahkan dipandang mutlak adanya;
2. Hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia yang dikehendaki ke arah pembaharuan.

Apabila diuraikan secara lebih intens, detail dan terperinci maka alur pemikiran di atas sejalan dengan asumsi Sjachran Basah yang menyatakan “fungsi hukum yang diharapkan selain dalam fungsinya yang klasik, juga dapat berfungsi sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara”. Dalam hubungan dengan fungsi hukum yang telah dikemukakannya, Mochtar Kusumaatmadja memberikan definisi hukum dalam pengertian yang lebih luas, tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga (*institution*) dan proses-proses (*processes*) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan. Dengan kata lain suatu pendekatan normatif semata-mata tentang hukum tidak cukup apabila hendak melakukan pembinaan hukum secara menyeluruh.

Pada bagian lain, Muchtar Kusumaatmadja juga mengemukakan bahwa “hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga (*institution*) dan proses (*processes*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan”.

Pengertian hukum di atas menunjukkan bahwa untuk memahami hukum secara holistik tidak hanya terdiri dari asas dan kaidah, tetapi juga meliputi lembaga dan proses. Keempat komponen hukum itu bekerja sama secara integral untuk mewujudkan kaidah dalam kenyataannya dalam arti pembinaan hukum yang pertama dilakukan melalui hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan.

Sedangkan keempat komponen hukum yang diperlukan untuk mewujudkan hukum dalam kenyataan, berarti pembinaan hukum setelah melalui pembaharuan hukum tertulis dilanjutkan pada hukum yang tidak tertulis, utamanya melalui mekanisme yurisprudensi.

Dimensi Teori Hukum Pembangunan dari Muchtar Kusumaatmadja, salah satu Teori Hukum yang lahir dari kondisi masyarakat Indonesia yang pluralistik berdasarkan Pancasila. Pada dasarnya Teori Hukum Pembangunan ini lahir, tumbuh dan berkembang serta diciptakan oleh orang Indonesia sehingga relatif sesuai apabila diterapkan pada masyarakat Indonesia. Selain Teori Hukum Pembangunan dari Muchtar Kusumaatmadja, apabila diaktualisasikan pada kondisi masyarakat Indonesia pada umumnya dan kondisi penegakan hukum pada khususnya maka mempunyai sinergi yang timbal balik secara selaras. Aspek ini dapat dibuktikan bahwa dalam konteks kebijakan legislasi dan aplikasi serta dalam kajian ilmiah maka Teori Hukum Pembangunan dari Muchtar Kusumaatmadja, tetap dijadikan landasan utama dan krusial yang menempatkan bahwa hukum dapat berperan aktif dan dinamis sebagai katalisator maupun dinamisator sebagai sarana pembaharuan masyarakat Indonesia. Tegasnya, bahwa Teori Hukum Pembangunan dari Muchtar Kusumaatmadja, menjadikan hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat bukan sebagai alat pembaharuan masyarakat atau sebagai *law as a tool of social engineering*.

Menurut Muchtar Kusumaatmadja, salah satu tujuan hukum itu sendiri adalah ketertiban, untuk mencapai ketertiban dalam masyarakat, diusahakan

adanya kepastian dalam pergaulan antar manusia dalam masyarakat. Urgensinya disini adalah bukan saja bagi kehidupan masyarakat yang teratur, tetapi merupakan syarat mutlak bagi suatu organisasi hidup yang melampaui batas-batas saat sekarang ini. Tanpa kepastian hukum dan ketertiban masyarakat yang diijelmakan olehnya manusia tidak mungkin bisa mengembangkan bakat-bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal di dalam masyarakat dimana dia hidup.²⁰

Dalam pembangunan hukum Indonesia dalam konteks pembangunan hukum yang berdasarkan cita hukum Pancasila, maka hukum sebagai sarana pembangunan tersebut telah dikembangkan oleh Muchtar Kusumaatmadja dengan menamainya sebagai Teori Hukum Pembangunan. Menurut Muchtar Kusumaatmadja, hukum merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, juga mencakup lembaga-lembaga (*institutions*), dan proses-proses (*processes*) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan.²¹

Pengertian tersebut menunjukkan kepekatan Muchtar terhadap arti kepekaan hukum terhadap kondisi dan gejala-gejala kemasyarakatan, dan

²⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hlm. 3. Dalam Dalam hasil Seminar Hukum Nasional Keempat yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, dirumuskan adanya enam fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan, yaitu : Pengatur, penertib dan pengaman kehidupan masyarakat; Penegak keadilan dan pengayom warga masyarakat terutama yang mempunyai kedudukan sosial ekonomi lemah; Penggerak dan pendorong pembangunan dan perubahan menuju masyarakat yang dicita-citakan; Pengarah masyarakat pada nilai-nilai yang mendukung usaha pembangunan; Faktor penjamin keseimbangan dan keserasian yang dinamis dalam masyarakat yang mengalami perubahan cepat; lihat BPHN, *Hasil Seminar Hukum Nasional Keempat*, BPHN, Jakarta, 1980, hal. 61.

²¹ Lili Rasjidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm.182-183.

pandangan Muchtar tentang fungsi hukum sebagai sarana pembangunan merupakan sumbangan penting dari Eugen Ehrlich dan Roscoe Pound yang berasal dari aliran hukum pragmatis.

Ehrlich dalam pandangannya tidak melihat hukum dalam wujud sebagai kaidah, melainkan melihat hukum dalam wujud sebagai masyarakat sendiri. Oleh karena itu Ehrlich kemudian melahirkan konsep tentang *living law* untuk membedakannya dengan *positive law*. Sementara itu Roscoe Pound memandang hukum sebagai *realitas social* yang mengatur masyarakatnya. Menurut dia Negara didirikan demi kepentingan umum dan hukum merupakan sarana utama (*law as a tool of social engineering*) untuk merealisasikan tujuan itu. Bagi Pound, suatu masyarakat yang baik ialah masyarakat yang memperhatikan kepentingan umum.

Teori Hukum Pembangunan Muchtar yang dipengaruhi oleh kedua pakar tersebut terlihat kemudian lebih merupakan transformasi dari teori hukumnya sendiri ditambah dengan transformasi teori hukum, terutama, Pound, akan tetapi Muchtar dengan tegas menolak konsepsi mekanis dari konsepsi *law as a tool of social engineering* dan karenanya menggantikan istilah alat (*tool*) itu dengan sarana.²²

Pengembangan konsepsional dari hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat di Indonesia lebih luas jangkauan dan ruang lingkungannya dari pada *law as a tool of social engineering*, karena di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan

²² Ibid, Lili Rasjidi

dengan Amerika Serikat yang menempatkan yurisprudensi (khususnya putusan the Supreme Court) pada tempat lebih penting; Karena konsep hukum sebagai “alat” akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan “legisme” sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu; dan karena apabila “hukum” di sini termasuk juga hukum internasional, maka konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan.

Lebih lanjut juga dikemukakan oleh Muchtar Kusumaatmadja yang mengatakan bahwa “Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena disini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan

menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan.”²³

Dengan demikian terlihat bahwa Teori hukum pembangunan Muchtar tersebut sudah mencakup dimensi yang meliputi *structure* (struktur), *culture* (kultur) dan *substance* (substansi) sebagaimana dikatakan oleh Lawrence W. Friedman. Namun Menurut Romli perlu juga dilengkapi dengan pemberdayaan birokrasi (*beureucratic engineering*) yang mengedepankan konsep panutan atau kepemimpinan, sehingga fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan dapat menciptakan harmonisasi antara elemen birokrasi.²⁴ Konsep panutan dan kepemimpinan tidak terlepas dari suatu pengakuan atas suatu realitas budaya paternalistic yang dianut di Indonesia, artinya sebuah contoh yang baik diberikan oleh orang yang dianggap sebagai panutan akan bisa menciptakan suatu perubahan kearah lebih baik. Tentu saja sosok yang dianggap sebagai panutan adalah orang yang amanah dan bisa mengemban cita-cita perjuangan proklamasi. Konsep panutan demikian akan mempunyai peran yang penting dalam pembentukan budaya hukum masyarakat atau pembangunan kesadaran hukum secara persuasif, namun demikian sebagai suatu hukum yang menjaga kepentingan masyarakat pada umumnya, tetap dibutuhkan adanya daya paksa dan struktur yang mengawal berlakunya hukum.

²³ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Penerbit Alumni, Bandung, 2002, hal.14

²⁴ Terkutip dalam Lilik Mulyadi, Teori Hukum pembangunan Prof.Dr. Muchtar Kusumaatmadja: *Sebuah Kajian Deskriptif Analitis*, makalah tanpa tahun

Sunaryati menambahkan faktor tersebut dengan faktor tingkat kecerdasan dan kejujuran (*integrasi*) para pelaku/pejabat lembaga-lembaga hukum itu, tingkat kinerja, koordinasi dan sinkronisasi antara lembaga-lembaga hukum (baik dari lembaga legislative, eksekutif, yudikatif, dan pengawasan), tingkat teknologi yang digunakan oleh lembaga-lembaga dan profesi hukum, standar operation procedure, gaya manajemen (kuno atau moderen) yang digunakan oleh pelaku-pelaku hukum dan pemberi pelayanan hukum, tolak ukur (norma-norma) untuk mengukur kinerja dan profesi pejabat dan profesi hukum (yaitu yg dikenal dengan asas-asas pemerintahan yang baik – *good governance*) dan last but not least, besar kecilnya anggaran pembangunan belanja Negara yang disediakan/disisihkan untuk pembangunan dan reformasi hukum itu.

Dalam suatu masyarakat yang sedang mengalami perubahan, dinamika masyarakat akan membawa pengaruh terhadap perubahan nilai di dalamnya, perubahan nilai akan mengubah cara pandang masyarakat yang pada gilirannya pada perubahan pola hidup, tingkah laku atau karakter masyarakat, yang apabila tidak di lakukan pengaturan, maka sangat mungkin terjadinya benturan-benturan kepentingan di antara mereka. Kondisi demikian merupakan suatu fenomena yang harus dipahami dan dijadikan landasan dalam menentukan arah pembangunan hukum itu sendiri. Dalam masyarakat yang berubah diperlukan adanya suatu penelitian dan kajian terhadap fenomena perubahan itu sendiri, yang kemudian dijadikan landasan pembangunan hukum. Pembangunan hukum dalam konteks pembuatan peraturan perundang-undangan, maka idealnya adalah bahwa aturan yang dibuat tersebut akan lebih mudah mengimplementasikannya terhadap suatu

kelompok masyarakat yang menjadi akar terbentuknya peraturan itu, dengan kata lain aturan hukum tersebut haruslah berakar dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat tersebut. Dalam hubungan ini cita hukum Pancasila tidak bisa dilepaskan sama sekali dalam proses dalam pembangunan hukum itu.

Dengan demikian Teori Hukum Pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar masih sangat relevan untuk dijadikan landasan pembangunan hukum di Indonesia dengan modifikasi yang ditambahkan oleh Romli dan Sunaryati, karena dimensi pembangunan hukum haruslah mencakup dimensi substansi, struktur, dan kultur. Berbicara tentang ketiga dimensi itu termasuk membicarakan kekuatan sumber daya manusia yang berperan besar dalam pembangunan hukum nasional.

Akhirnya diharapkan para pembentuk peraturan perundang-undangan (*the ruling class*) di Indonesia tidak lagi menghasilkan produk hukum yang menimbulkan masalah pada saat produk hukum tersebut diterapkan dalam kehidupan masyarakat namun produk hukum yang dihasilkan tersebut harus mampu menjawab dan memberikan solusi bagi setiap masalah yang terjadi, sehingga melalui produk hukum (sarana) tersebut dapat menciptakan suatu kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang tertib. Disamping itu juga, integritas yang baik dari para pembentuk peraturan perundang-undangan tersebut sangatlah dibutuhkan, mulai dari tahap perumusan, tahap pembentukan bahkan sampai pada tahap pelaksanaan produk hukum tersebut di kehidupan masyarakat.

Berdasarkan pengertian mengenai teori hukum yang dipaparkan diatas maka penulis menggunakan teori hukum pembangunan Muchtar Kusumaatmaja sebagai teori yang digunakan dalam penulisan tesis ini, dengan menggunakan teori Cita hukum pancasila sebagai Grand Theory karena mengingat Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia sesuai dengan salah satu fungsi pancasila sebagai falsafah hidup bangsa.