

MALFUNGSI HAN DAN UPAYA MELAKUKAN REKONSTRUKSI SISTEM HUKUM YANG ADA MENUJU HUKUM YANG MELAYANI

Oleh: H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
Dosen Fakultas Hukum UNISSULA

ABSTRACT

The republic of Indonesian is a law country with welfare state concept. Consequently, each activity should be oriented around the goals based on the law that organize state activities, government, and society. The State is required to play a role and to interfere on its socety life in order to achieve prosperity. One of the important role is state administration to serve the society. In recent time, state administrative law plays a large role, because the state grants the authority to government in organizing society's concerns and welfare, which mean the state to be functionsto serve socety's needs.

Keywords: Law, Serve, Society

ABSTRAK

Negara Republik Indonesia merupakan negara hukum yang menganut konsep *welfare state* (negara kesejahteraan). Sebagai negara hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum, setiap kegiatan harus diorientasikan pada tujuan yang hendak dicapai berdasarkan hukum yang berlaku sebagai aturan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan. Negara dituntut untuk berperan lebih jauh dan melakukan campur tangan terhadap aspek-aspek kehidupan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan. Untuk mencapai tujuan itu, maka peranan administrasi negara dalam mewujudkan pelayanan kepada masyarakat memiliki peranan yang strategis. Pada era sekarang ini, hukum administrasi negara dan aparaturnya memegang peranan yang sangat besar, karena negara memberikan kewenangan kepada penguasa untuk menyelenggarakan kepentingan dan kesejahteraan rakyat secara langsung, sehingga fungsi negara menjadi aktif melayani kebutuhan masyarakat.

Kata Kunci : HAN, Melayani, Masyarakat

A. Latar Belakang Masalah

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukumlah yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara (pemerintahan). Hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam

penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan ke-masyarakatan, di mana tujuan hukum itu sendiri antara lain diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil, dan bermakna. Artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Dalam negara hukum, eksistensi hukum dijadikan instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.¹

Penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan dalam suatu negara hukum terdapat aturan-aturan hukum yang tertulis dalam konstitusi atau peraturan-peraturan yang terhimpun dalam hukum tata negara. Hukum tata negara membutuhkan hukum lain untuk menyelenggarakan persoalan-persoalan yang bersifat teknis, yakni hukum administrasi negara.

Menurut Marcell Waline, pengertian hukum administrasi negara adalah :

Keseluruhan aturan-aturan yang menguasai kegiatan-kegiatan alat-alat perlengkapan negara yang bukan alat perlengkapan perundang-undangan atau kekuasaan kehakiman menentukan luas dan batas-batas kekuasaan alat-alat perlengkapan tersebut, baik terhadap warga masyarakat maupun antara alat-alat perlengkapan itu sendiri, atau pula keseluruhan aturan-aturan yang menegaskan dengan syarat-syarat bagaimana badan-badan tata usaha negara/ administrasi memperoleh hak-hak dan membebankan kewajiban-kewajiban kepada para warga masyarakat dengan peraturan alat-alat perlengkapannya guna kepentingan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan umum.

Mengingat negara merupakan sebagai organisasi kekuasaan, maka pada akhirnya hukum administrasi negara akan muncul sebagai instrumen pedoman dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan dan sekaligus sebagai instrumen untuk mengawasi penggunaan kekuasaan pemerintahan. Keberadaan hukum administrasi negara muncul karena adanya penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan dalam suatu negara

¹ Ridwan H.R., **Hukum Administrasi Negara**, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 15.

hukum, yang menuntut dan menghendaki penyelenggaraan tugas-tugas kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan yang berdasarkan hukum.

Di masa sekarang ini, hukum administrasi negara dan aparaturnya memegang peranan yang sangat besar, karena negara memberikan kewenangan kepada penguasa untuk menyelenggarakan kepentingan dan kesejahteraan rakyat secara langsung, sehingga fungsi negara menjadi aktif.

Dalam negara kesejahteraan, tugas pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum menjadi sangat luas. Untuk itu diperlukan adanya keleluasaan untuk bergerak dalam administrasi negara sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Dalam kenyataannya, administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya itu, terkadang melampaui batas wewenang yang ditetapkan dalam hukum administrasi negara, sehingga terjadi malfungsi hukum administrasi negara.

Berbagai masalah penyelenggaraan pemerintahan muncul akibat dari malfungsi hukum administrasi negara, sebagai contoh adalah dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik di bidang perizinan yang berbelit-belit, lambat, mahal dan melelahkan, yang dapat menjadi penghambat bagi perkembangan perekonomian.

Selama ini, hukum administrasi negara yang terdiri dari berbagai macam peraturan yang bertujuan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan administrasi kepada publik cenderung digunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk kepentingannya sendiri. Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum, kadang di balik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara, meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikanannya. Artinya birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.²

Hukum selama ini dibuat untuk mengatur masyarakat, masyarakat diharuskan mentaati hukum dan sebagai konsekuensi dari pelanggaran hukum yang dilakukan adalah hukuman. Ini sangat tidak efektif, dan cenderung

² Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, ***Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik***, Nuansa, Bandung, 2009, hlm. 17 dan 18.

pelanggaran semakin menjadi. Paradigma hukum yang demikian harus diubah, yakni dari hukum yang mengatur menuju hukum yang melayani, dari manusia untuk hukum menuju hukum untuk manusia, dan dari hukum yang mengatur menuju hukum yang memotivasi.

Dari uraian di atas, sangat penting untuk mengetahui : Malfungsi Hukum Administrasi Negara dan Upaya Melakukan Rekonstruksi Sistem Hukum yang Ada Menuju Hukum yang Melayani.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas, maka penulis dalam makalah ini mengambil permasalahan mengenai : malfungsi hukum administrasi negara dan upaya melakukan rekonstruksi sistem hukum yang ada menuju hukum yang melayani.

C. Pembahasan

Negara adalah wadah bangsa untuk mencapai cita-cita atau tujuan bangsa. Tujuan negara adalah merupakan kepentingan utama daripada tatanan suatu negara.³

Tidak ada suatu negara yang tidak mempunyai tujuan. Tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Paragraf Empat, yakni : "...Untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial ...".⁴

Selain itu, dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditetapkan : "Negara Indonesia berdasarkan atas

³ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 147.

⁴ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 3.

hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*)". Jelaslah bahwa negara Republik Indonesia adalah suatu negara hukum yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, membentuk suatu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila (negara hukum dan negara kesejahteraan).⁵

Indonesia adalah negara hukum yang menganut konsep *welfare state* (negara kesejahteraan). Sebagai negara hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum, setiap kegiatan harus diorientasikan pada tujuan yang hendak dicapai berdasarkan hukum yang berlaku sebagai aturan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.

Negara dituntut untuk berperan lebih jauh dan melakukan campur tangan terhadap aspek-aspek kehidupan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan. Untuk mencapai tujuan di atas, maka peranan administrasi negara dalam mewujudkan pelayanan kepada masyarakat memiliki peranan yang strategis.

Negara sebagai alat, lazim disamakan dengan bahtera yang mengangkut para penumpangnya (seluruh lapisan masyarakat) ke pelabuhan kesejahteraan (masyarakat yang adil, aman, dan makmur). Hanya dengan memandang negara dengan peran dan fungsi yang demikian, maka akan dapat diselami hakikat dari negara yang sebenarnya. Negara adalah lembaga sosial yang diadakan manusia untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan vitalnya, dan sebagai negara sosial, negara tidak diperuntukkan memenuhi kebutuhan khusus bagi individu dan golongan tertentu, melainkan ditujukan untuk memenuhi keperluan dari seluruh rakyat.

Untuk mencapai tujuan negara, pemerintah dan aparatnya harus menggunakan aturan main (*rule of the game*) yang berlandaskan kepada kebenaran, kejujuran, dan keadilan. Di sinilah letak pentingnya hukum bagi suatu masyarakat atau negara.

⁵ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001, hlm. 147.

Hukum sebagai alat merupakan suatu peraturan yang bisa menghalangi penguasa dalam bertindak sewenang-wenang. Hukum adalah batas-batas kebebasan antara individu dan penguasa dalam setiap interaksi hingga hukum menjadi perlindungan dan jaminan terhadap terciptanya ketentraman umum. Tanpa berlakunya hukum maka akan timbul kekacauan dan kesewenang-wenangan. Dalam ungkapan Vivian Bose bahwa hukum adalah harta dari seluruh kemanusiaan (*the rule of law is the heritage of all mankind*).

Menurut Sjachran Basah, ada lima fungsi hukum dalam kaitannya dengan kehidupan masyarakat, yaitu sebagai berikut :

1. Direktif, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara;
2. Integratif, sebagai pembina kesatuan bangsa;
3. Stabilitatif, sebagai pemelihara (termasuk ke dalamnya hasil-hasil pembangunan) dan penjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
4. Perfektif, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga negara dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
5. Korektif, baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Sebagai negara kesejahteraan, tugas pemerintah dalam meyelenggarakan kepentingan umum menjadi sangat luas. Untuk itu diperlukan adanya keleluasaan untuk bergerak dalam administrasi negara sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Begitu luas fungsi administrasi negara dalam negara kesejahteraan, sehingga semakin luas pula bidang tugas yang diemban. Sunaryati Hartono menyatakan sukar untuk dibayangkan suatu negara modern saat ini tanpa adanya hukum administrasi negara.⁶

⁶ Sunaryati Hartono, **Beberapa Pikiran Mengenai Suatu Peradilan Administrasi Negara di Indonesia**, Bina Cipta, Bandung, 1976, hlm. 8.

Seiring dengan perkembangan tugas-tugas pemerintahan, khususnya dalam ajaran *welfare state*, yang memberikan kewenangan luas kepada administrasi negara termasuk juga di dalamnya adalah kewenangan dalam bidang legislasi, maka peraturan-peraturan hukum dalam hukum administrasi negara, di samping dibuat oleh lembaga legislatif, juga ada peraturan-peraturan yang dibuat secara mandiri oleh administrasi negara.⁷

Hukum administrasi negara dapat dijadikan instrumen untuk terselenggaranya pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan pemerintahan lebih nyata dalam hukum administrasi negara, karena di sini akan terlihat konkrit hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, kualitas dari hubungan pemerintah dengan masyarakat inilah setidaknya dapat dijadikan ukuran apakah penyelenggaraan pemerintahan sudah baik atau belum.

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah satu upaya dari pemerintah demi terwujudnya kesejahteraan, sebagaimana yang menjadi tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dan fungsi dari administrasi negara. Dengan kata lain, pelayanan publik adalah salah satu konsep untuk mencapai apa yang dikehendaki oleh masyarakat dan negara.

Dalam hukum administrasi negara, penyelenggaraan pelayanan publik merupakan kewajiban aparatur pemerintah. Hal ini berdasarkan pengertian umum yang dimuat di dalam Lampiran 3 Keputusan Menpan Nomor : 63/Kep/M.PAN/7/2003, Paragraf I butir C, istilah bahwa : “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”.

Hal yang harus ditekankan adalah status *public servant* (pelayanan publik) dari birokrasi pemerintahan, yang bertugas untuk memberikan layanan yang terbaik untuk rakyat, bukan untuk diri sendiri atau kelompoknya. Apabila

⁷ Ridwan H.R., **Hukum Administrasi Negara**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 35.

dapat diyakinkan aturan perundang-undangan yang mendasari sistem kerja/pelayanan birokrasi pemerintahan itu berorientasi pada kepentingan rakyat dan berkeadilan sosial, serta dijalankan secara non diskriminatif, transparan, obyektif, dan tegas, maka secara bertahap masyarakat akan mengikuti pola ini.⁸

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. Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang “dilayani”.⁹

Setidaknya ada tiga masalah utama yang dihadapi oleh aparatur pemerintah sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN), yaitu :

1. Rendahnya kualitas pelayanan publik yang dilaksanakan oleh sebagian aparatur pemerintahan atau administrasi negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kondisi ini karena di dalam kerangka hukum administrasi positif Indonesia saat ini telah diatur tentang standar minimum kualitas pelayanan, namun kepatuhan terhadap standar minimum pelayanan publik tersebut masih belum termanifestasikan dalam pelaksanaan tugas aparatur pemerintahan;
2. Birokrasi yang panjang (*red tape bureaucracy*) dan adanya tumpang tindih tugas dan kewenangan, yang menyebabkan penyelenggaraan pelayanan publik menjadi panjang dan melalui proses yang berbelit-belit, sehingga besar kemungkinan timbul ekonomi biaya tinggi, terjadinya penyalahgunaan wewenang, korupsi, kolusi, dan nepotisme, perlakuan diskriminatif, dan sebagainya;

⁸ Didin.S.Damanhuri, **Korupsi, Reformasi Birokrasi dan Masa Depan Ekonomi Indonesia**, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 13.

⁹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, **loc.cit.**, hlm. 17.

3. Rendahnya pengawasan eksternal dari masyarakat (*social control*) terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, sebagai akibat dari ketidakjelasan standar dan prosedur pelayanan, serta prosedur penyampaian keluhan pengguna jasa pelayanan publik, karena itu tidak cukup dirasakan adanya tekanan sosial (*social pressure*) yang memaksa penyelenggara pelayanan publik harus memperbaiki kinerja mereka.

Penelitian yang pernah dilakukan KHN sebelumnya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan yang tampaknya dipersiapkan sebagai "*umbrella regulation*" di bidang pelayanan publik yang berlaku secara nasional, juga sangat sedikit menghadirkan ketentuan-ketentuan yang secara tegas menetapkan sistem dan standar pelayanan atas keluhan publik (*public complaints, public grievance standards and procedure*).

S.P. Siagian mengemukakan beberapa masalah yang sering menjadi keluhan publik terkait pelayanan birokrasi pemerintahan oleh aparat, di antaranya dapat disebutkan :¹⁰

1. Memperlambat proses penyelesaian pemberian izin;
2. Mencari berbagai dalih, seperti kekuranglengkapan dokumen pendukung, keterlambatan pengajuan permohonan, dan dalih lain yang sejenis;
3. Alasan kesibukan melaksanakan tugas lain;
4. Sulit dihubungi;
5. Senantiasa memperlambat dengan menggunakan kata-kata "sedang diproses".

Selain hal tersebut di atas, penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam suatu negara hukum bersendikan pada peraturan perundang-undangan sesuai dengan prinsip yang dianut dalam suatu negara hukum, yaitu azas legalitas. Tetapi karena peraturan perundang-undangan itu mengandung kekurangan dan kelemahan, maka keberadaan peraturan kebijakan sebagai instrumen hukum administrasi negara menempati posisi penting terutama dalam negara hukum modern. Kepentingan para pejabat seringkali lebih dominan dibandingkan dengan kepentingan rakyat. Akibatnya, berbagai upaya

¹⁰ S.P. Siagian, *Patologi Birokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996, hlm. 39.

untuk merasionalkan sistem pelayanan publik senantiasa terbentur oleh kepentingan-kepentingan para pejabat itu.

Suatu kenyataan bahwa tidak semua kebijakan yang telah diambil oleh aparat pemerintah untuk menyelesaikan suatu permasalahan tertentu seringkali dalam pelaksanaannya mengalami hambatan sehingga tujuan dikeluarkannya kebijakan tersebut tidak membuahkan hasil sesuai yang diharapkan. Bahkan tidak sedikit kebijakan yang diambil oleh aparat pemerintah sama sekali tidak berfungsi/gagal fungsi. Dalam hal yang demikian itu kebijakan yang telah diambil dapat dikatakan malfungsi administrasi/gagal fungsi secara administrasi.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) menghendaki adanya akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, dan *rule of law*. Pada penyelenggaraan pemerintahan yang bersih menuntut terbebasnya praktek yang menyimpang (*mal administration*) dari etika administrasi negara.¹¹

Asas-asas *good governance* ini tertuang dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yakni :¹²

1. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara;
2. Asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara;
3. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
4. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak

¹¹ Sedarmayanti, ***Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik), Bagian Kedua, Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)***, Mandar Maju, Bandung, 2004, hlm. 17.

¹² Ridwan H.R., ***op.cit.***, hlm. 189 dan 190.

- diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
5. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;
 6. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 7. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas itu merupakan kaidah hukum tidak tertulis sebagai pencerminan norma-norma etis pemerintahan yang wajib diperhatikan dan dipatuhi, di samping mendasarkan pada kaidah-kaidah hukum tertulis.

Asas itu juga dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi lebih baik, sopan, adil, terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang.

Tujuan dari pelayanan publik kepada masyarakat adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu, dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari : ¹³

1. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah, dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan serta disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

¹³ Lijan Poltak Sinambela, **Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan, dan Implementasi**, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm. 6.

3. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
4. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
5. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain;
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Berbicara mengenai rekonstruksi sistem hukum, maka penulis memulai dari konsep Lawrence M. Friedman tentang tiga unsur sistem hukum, yaitu :

1. Struktur hukum, yakni kerangka atau rangkaian dari hukum itu sendiri;
2. Substansi hukum, yakni aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang nyata dalam sistem hukum;
3. Kultur hukum, yakni sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, yang di dalamnya terdapat kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapan.

Dalam rangka rekonstruksi sistem hukum menuju hukum yang melayani masyarakat diperlukan harmonisasi terhadap mata rantai hubungan tiga komponen sistem hukum di atas. Usaha untuk melakukan harmonisasi sistem hukum berkenaan dengan terjadinya ketidakseimbangan antara perbedaan unsur-unsur sistem hukum, dapat dilakukan dengan cara menghilangkan ketidakseimbangan dan melakukan penyesuaian terhadap unsur-unsur sistem hukum yang berbeda itu.

Menurut Afan Gaffar bahwa hukum tidaklah berada dalam keadaan yang vakum, akan tetapi entitas yang berada pada suatu *environment* di mana antara hukum dengan *environment* tersebut terjadi hubungan yang saling kait-mengkait. Akan tetapi, hukum merupakan produk berbagai elemen, seperti politik, ekonomi, sosial, budaya, nilai, dan agama. Oleh karena itu, ekosistem

hukum banyak tergantung kepada faktor-faktor yang berada di luar hukum. Jadi, hukum bukan sesuatu yang *supreme*. Adanya hukum karena adanya kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya, dan lain-lain.¹⁴

Jadi, harmonisasi hukum merupakan suatu upaya atau proses melakukan pembatasan-pembatasan perbedaan yang berkenaan dengan adanya kejanggalan dan bertentangan dengan hukum.

Menurut Fuller, untuk mengukur dan memberikan kualifikasi terhadap sistim hukum yang mengandung moralita tertentu, diletakkan dalam delapan *principle of legality*, yang di antaranya adalah :¹⁵

1. Peraturan harus berlaku juga bagi penguasa, harus ada kecocokan atau konsistensi antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya, dituangkan dalam peraturan yang berlaku umum, artinya suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan dan tidak boleh sekedar mengandung keputusan-keputusan yang bersifat sementara;
2. Aturan-aturan yang telah dibuat harus diumumkan kepada mereka yang menjadi objek pengaturan aturan-aturan tersebut;
3. Tidak boleh ada peraturan yang memiliki daya laku surut atau harus non retroaktif, karena dapat merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang datang;
4. Dirumuskan secara jelas, artinya disusun dala rumusan yang dapat dimengerti;
5. Tidak boleh mengandung aturan-aturan yang bertentangan satu sama lain;
6. Tidak boleh mengandung beban atau persyaratan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
7. Tidak boleh terus-menerus diubah, artinya tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah-ubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi;

¹⁴ Moh. Busryo Muqoddas dkk, **Politik Pembangunan Hukum Nasional**, UII Press, Yogyakarta, 1992, hlm. 104.

¹⁵ Kusnu Goesniadhie, **Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-undangan**, JP BOOKS, Surabaya, 2006, hlm. 88.

8. Harus ada kecocokan atau konsistensi antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari.

Hukum dibentuk atas dasar kedaulatan rakyat, maka seharusnya hukum ada untuk melayani rakyat. Hukum yang selama ini digunakan hanya untuk kepentingan segelintir orang untuk memenuhi kepentingannya, maka harus dikembalikan ke keadaan semula. Hukum yang ada harus ditegakkan.

Hukum yang melayani kebutuhan masyarakat, agar supaya hukum itu tidak akan menjadi ketinggalan oleh karena lajunya perkembangan masyarakat. Ciri-ciri yang terdapat dalam paradigma ini adalah :

1. Perubahan yang cenderung diikuti oleh sistem lain karena dalam kondisi ketergantungan;
2. Ketinggalan hukum di belakang perubahan sosial;
3. Penyesuaian yang cepat dari hukum kepada keadaan baru;
4. Hukum sebagai fungsi pengabdian;
5. Hukum berkembang mengikuti kejadian berarti ditempatnya adalah di belakang peristiwa bukan mendahuluinya.

Paradigma ini disebut juga sebagai paradigma hukum penyesuaian kebutuhan. Makna yang terkandung dalam hal ini adalah bahwa hukum akan bergerak cepat untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat. Kebutuhan akan peraturan perundang-undangan yang baru, misalnya adalah yang nampak jelas dalam paradigma ini. Kita tidak bisa menghindari bahwa kebutuhan masyarakat akan suatu pengaturan sedemikian besar tidak disertai oleh pendampingan hukum yang maksimal.

Lajunya perubahan sosial yang membawa dampak pada perubahan hukum tidak serta merta diikuti dengan kebutuhan secara langsung berupa peraturan perundang-undangan. Tetapi kebutuhan masyarakat agar hukum mampu mengikuti sedemikian besar agar jaminan keadilan, kepastian hukum dapat terus terpelihara.

Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa penegakan hukum terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Faktor itu mempunyai arti yang

netral, sehingga dampak positif maupun negatifnya terletak pada substansi atau isi faktor tersebut. Faktor tersebut adalah :

1. Faktor hukum;

Hukum akan mudah ditegakkan, jika aturan atau undang-undangnya sebagai sumber hukum mendukung untuk terciptanya penegakan hukum. Artinya, peraturan perundang-undangnya sesuai dengan kebutuhan untuk terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik. Kemudian suatu aturan atau undang-undang dapat dikatakan bisa menjadi sumber hukum dan kemudian ditegakkan jika undang-undang itu harus berada dalam azas-azas berikut ini :

- a. Undang-undang tidak boleh berlaku surut. Artinya, undang-undang hanya boleh diterapkan pada peristiwa yang disebut di dalam undang-undang tersebut, serta terjadi setelah undang-undang tersebut berlaku;
- b. Undang-undang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum;
- d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu;
- e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.

2. Faktor penegak hukum;

Aparatur pemerintah merupakan salah satu faktor dalam terciptanya peningkatan pelayanan publik. Oleh karena aparat pemerintah merupakan unsur yang bekerja di dalam praktik untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Maka secara sosiologis, aparat pemerintah mempunyai kedudukan atau peranan dalam terciptanya suatu pelayanan publik yang maksimal.

3. Faktor sarana;

Penyelenggaraan pelayanan publik tidak akan berlangsung dengan lancar dan tertib (baik) jika tanpa adanya suatu sarana atau fasilitas yang mendukungnya. Sarana itu mencakup tenaga manusia yang

berpendidikan, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, dan keuangan yang cukup. Jika hal-hal yang demikian itu tidak terpenuhi, maka mustahil tujuan dari pelayanan publik akan tercapai dengan baik atau sesuai dengan harapan.

Meskipun faktor-faktor hukum, aparat penegak hukum, dan kesadaran hukum masyarakat sudah dapat dipenuhi dengan baik, namun jika fasilitas yang tersedia kurang memadai, niscaya tidak akan terwujud suatu pelayanan publik yang baik.

4. Faktor masyarakat;

Pada intinya penyelenggaraan pelayanan diperuntukkan untuk masyarakat, dan oleh karenanya masyarakatlah yang memerlukan berbagai pelayanan dari pemerintah sebagai penguasa pemerintahan. Masyarakat memiliki eksistensi dalam pelayanan, karena dalam konteks kemasyarakatan pelayanan publik berasal dari masyarakat (publik), di mana tujuan utamanya adalah untuk terciptanya kesejahteraan masyarakat seutuhnya.

Oleh karena itu, jika dipandang dari sudut tertentu maka masyarakat dapat mempengaruhi terciptannya penyelenggaraan pelayanan publik yang baik. Artinya, masyarakat harus mendukung terhadap kegiatan peningkatan pelayanan publik yang diaktualisasikan melalui kesadaran hukum.

5. Faktor kebudayaan.

Kebudayaan merupakan faktor yang hampir sama dengan faktor masyarakat. Jika melihat dari sistem sosial budaya, negara Indonesia sendiri memiliki masyarakat yang majemuk dengan berbagai macam karakteristik. Objektifnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik tidak bisa disamaratakan karena memiliki perbedaan karakteristik pada masing-masing masyarakat di setiap daerahnya.

Faktor kebudayaan dalam terciptanya penyelenggaraan pelayanan yang baik, pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum

yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang baik, layak, dan buruk.

Dengan semakin pesatnya perubahan sistem politik di Indonesia, masalah hukum dan pelayanan publik telah menjadi isu sentral yang memerlukan penataan sistem, baik sistem hukum, administrasi negara, dan pelayanan publik yang lebih partisipatoris. Tugas pemerintahan yang dijalankan oleh aparatur pemerintah yang lebih banyak dilakukan sesuai dengan keinginan dan jalan pikirannya sendiri harus diubah ke arah kondisi yang memungkinkan terciptanya iklim birokrasi dan aparatur negara yang mengabdikan pada rakyat (*public servant*).

Hal tersebut bukan hal yang sulit diwujudkan jika ada *political will* yang kuat dari pemerintah melihat aparatur pemerintahan sebagai penyelenggara negara sekarang ini dan akan datang semakin dihadapkan kepada kompleksitas global. Peranannya harus mampu mengantisipasi dan mengakomodasi segala bentuk perubahan. Kondisi ini sangat memungkinkan karena aparatur pemerintah berada pada posisi sebagai perumus dan penentu kebijakan, serta sebagai pelaksana terdepan dari segala peraturan perundang-undangan.¹⁶

Penyelenggaraan pemerintahan, dalam hal ini pelayanan kepada masyarakat oleh aparatur pemerintah bisa berjalan dengan baik jika ada hukum atau peraturan yang jelas mengatur keberadaan dan prosedur pelayanannya. Prosedur yang jelas dan transparan penting tidak hanya bagi birokrasi tetapi juga bagi masyarakat sebagai pengguna pelayanan dari birokrasi. Tanpa adanya aturan hukum atau aturan permainan yang jelas, birokrasi tidak akan dapat bekerja secara efisien dan efektif. Pada sisi lain, aturan permainan yang jelas juga dapat melindungi masyarakat dari perilaku administrasi negara yang sewenang-wenang.

¹⁶ Lijan Poltak Sinambela, *op.cit.*, hlm. 46.

D. Penutup

1. Kesimpulan

Pada hakikatnya, hukum administrasi negara adalah untuk memungkinkan administrasi negara untuk menjalankan fungsinya, dan melindungi administrasi negara dari melakukan perbuatan yang salah menurut hukum.

Namun, tugas pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum sangatlah luas, untuk itu perlu keleluasaan untuk bergerak dalam administrasi negara sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Kenyataannya, administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya, terkadang melampaui batas wewenang yang ditetapkan dalam hukum administrasi negara, sehingga terjadi malfungsi hukum administrasi negara. Pelaksanaan pelayanan publik terganjal oleh kepentingan-kepentingan administrasi negara, sehingga cenderung lebih memprioritaskan kepentingan administrasi negara daripada masyarakat.

Untuk memperbaiki kondisi di atas, maka diperlukan rekonstruksi terhadap sistem hukum, yakni struktur, substansi, dan kultur hukum. Dibutuhkan suatu perubahan dalam bidang pelayanan publik dengan mengembalikan dan mendudukan pelayanan dan yang dilayani pada pengertian yang sesungguhnya. Selain itu, diperlukan pula harmonisasi terhadap mata rantai hubungan tiga komponen sistem hukum tersebut.

Hukum dibentuk atas dasar kedaulatan rakyat, maka seharusnya hukum ada untuk melayani rakyat. Hukum yang selama ini digunakan hanya untuk kepentingan segelintir orang untuk memenuhi kepentingannya, maka harus dikembalikan ke keadaan semula.

2. Saran

Agar pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka sangat diperlukan kode etik bagi administrasi negara, sehingga tindakan yang dilakukan oleh administrasi negara tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2001, ***Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)***, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Didin S. Damanhuri, 2006, ***Korupsi, Reformasi Birokrasi dan Masa Depan Ekonomi Indonesia***, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009, ***Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik***, Nuansa, Bandung.
- Kusnu Goesniadhie, 2006, ***Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-undangan***, JP BOOKS, Surabaya.
- Lijan Poltak Sinambela, 2008, ***Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan, dan Implementasi***, Bumi Aksara, Jakarta.
- Moh. Busryo Muqoddas dkk, 1992, ***Politik Pembangunan Hukum Nasional***, UII Press, Yogyakarta.
- Ridwan H.R., 2006, ***Hukum Administrasi Negara***, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- _____, 2003, ***Hukum Administrasi Negara***, UII Press, Yogyakarta.
- S.P. Siagian, 1996, ***Patologi Birokrasi***, Bumi Aksara, Jakarta.
- Sedarmayanti, 2004, ***Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik), Bagian Kedua, Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)***, Mandar Maju, Bandung.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002, ***Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945***, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta.

Soehino, 2000, ***Ilmu Negara***, Liberty, Yogyakarta.

Sunaryati Hartono, 1976, ***Beberapa Pikiran Mengenai Suatu Peradilan Administrasi Negara di Indonesia***, Bina Cipta, Bandung.