ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM KEBIJAKAN PERIZINAN INVESTASI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

OLEH :

ENY KUSDARINI
NPM. 10932009

DISERTASI

PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2016

ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM KEBIJAKAN PERIZINAN INVESTASI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Oleh :

ENY KUSDARINI
NPM. 10932009

DISERTASI

Diajukan kepada Dewan Penguji Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2016

ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM KEBIJAKAN PERIZINAN INVESTASI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Oleh :

ENY KUSDARINI
NPM. 10932009

DISERTASI

Telah Diperiksa dengan Cermat dan Dinyatakan Layak untuk Diajukan kepada Dewan Penguji Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum.
Promotor

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.
Co Promotor

ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK PERIZINAN INVESTASI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Oleh :

ENY KUSDARINI
NPM. 10932009

DISERTASI

Telah Diperiksa dengan Cermat dan Dinyatakan Layak untuk Diajukan kepada Dewan Penguji Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

DEWAN PENGUJI

Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H.	(.....18/6...../ 2016)
Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H.	(.....8...../...6...../ 2016)
Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H., M.S.	(.....10...../...8...../ 2016)
Dr. S.F. Marbun, S.H., M.Hum.	(...8...../...8...../...16..)

ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK PERIZINAN INVESTASI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Oleh :

ENY KUSDARINI
NPM. 10932009

DISERTASI

Telah Diterima untuk Diajukan kepada Dewan Penguji Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3)Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, ...

Mengetahui/Mengesahkan
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

MOTTO:

Bertakwalah pada Allah, maka Allah akan memberikan pelajaran kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui segala sesuatu (Al Qu'ran, Surat Al-Baqarah: 282)

Desertasi ini kupersembahkan kepada:

- Kedua orangtuaku, H. Muh. Fadhil B.A dan Hj. Murdjinah
- Suamiku, Sultoni SH, MH dan anak-anakku: Fathoni Akbar, SH; Farela Naharani, SS; Annisa Fatmawati, S Farm., Apt; Riana Rahmati; dan
- Almamater

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : Eny Kusdarini
NPM : 10932009
Judul : Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Daerah Istimewa Yogyakarta

menyatakan bahwa desertasi ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk telah saya nyatakan dengan benar sesuai dengan kaidah penulisan karya ilmiah.

Yogyakarta, Agustus 2016
Tertanda,

(Eny Kusdarini, SH., M. Hum)

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmanirrokhim
Assalamu'alaikum Wr Wb

Alkhamdulillahirobbil 'alamin, puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, hidayah, petunjuk kebenaran, dan karuniaNya kepada penulis sehingga pada akhirnya penulis dapat menyelesaikan penulisan desertasi mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kebijakan perizinan investasi pemerintah daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta. Desertasi ini berusaha untuk mengkaji dan menganalisis perlunya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam kebijakan perizinan investasi pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia serta mengkaji dan menganalisis temuan-temuan penelitian tetang rumusan konsep dan implementasi AUPB dalam kebijakan perizinan investasi pemerintah daerah kabupaten/kota yang dituangkan pada produk-produk hukum daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Di samping itu desertasi ini juga berusaha mengkaji dan menganalisis implementasi AUPB dalam layanan perizinan investasi di pemerintah daerah kabupaten/kota yang ada di DIY utamanya Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Kulon Progo.

Harapan dan hasrat untuk menuliskan desertasi yang baik dan berkualitas telah penulis lakukan dalam batas-batas yang maksimal, namun demikian karena keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang ada dalam diri penulis kualitas desertasi ini masih sangat jauh dari sempurna. Namun demikian seperti apapun kualitasnya desertasi ini merupakan karya maksimal yang dapat penulis sajikan.

Penulisan desertasi ini tidak akan terlaksana dan terselesaikan dengan baik tanpa bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini, penulis dengan setulus hati dan rasa hormat menghaturkan rasa terima kasih yang tak terhingga atas segala kontribusi pemikiran, bimbingan, dukungan, motivasi, kebersamaan dan berbagai bantuan lainnya. Tanpa mengurangi rasa hormat kepada pihak-pihak yang tidak sempat penulis sebutkan satu per satu, penulis secara khusus menghaturkan penghargaan dan ucapan terima kasih, kepada:

1. Bapak Rektor Universitas Islam Indonesia dan Dekan Fakultas Hukum UII beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan pada penulis untuk

menempuh studi Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;

2. Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH., M. Hum selaku Promotor yang di sela-sela tugas beliau sebagai Rektor Universitas Diponegoro masih menyempatkan diri dan menyediakan waktu untuk membimbing, mengarahkan dan mengantarkan penulis dalam proses penyelesaian studi dan penulisan desertasi. Begitu juga kepada Dr. Ridwan, SH, M. Hum selaku co promotor yang dengan sabar menyediakan waktu untuk berdiskusi, membimbing, memberikan motivasi dan mengarahkan sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan desertasi ini;
3. Dr. SF Marbun, SH. M. Hum selaku dosen Hukum Administrasi Negara dan pembimbing pra proposal desertasi yang telah menyediakan waktu untuk berdiskusi dan membimbing tulisan awal pra proposal desertasi;
4. Tim Penguji Proposal Desertasi yang telah memberikan masukan dan saran yang sangat berharga untuk mengawali penelitian desertasi: Prof. Dr.Ahmad Sodiki, SH; Prof. Guntur Hamzah, SH, MH; Prof. Dr Jawahir Tontowi, SH; Prof. Dr. Ni'matul Huda;
5. Tim Penelaah dan Penguji Desertasi: Prof. Dr.Ahmad Sodiki, SH; Prof. Guntur Hamzah, SH, MH; Prof. Tatiek Sri Djatmiati, SH, MS; Dr. SF Marbun, SH. M. Hum yang telah mencurahkan perhatiannya dengan memberikan arahan dan masukan demi sempurnanya desertasi;
6. Seluruh staf pengajar Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah mewarnai wawasan penulis dalam bidang ilmu hukum dan mewarnai isi materi tulisan desertasi: Prof. Bagir Manan, Prof. Mahfud MD, Prof. Hikmahanto Juwono, Prof. Sutandyo (Alm), Prof.Arief B. Sidharta (Alm), Prof Kunto Wibisono, Prof. Amin Abdullah, Prof. Minhaji, Dr. Muzzakir, serta staf pengajar lainnya yang tidak sempat penulis sebutkan satu per satu;
7. Bapak Drs Agus Triyanta, M.A., MH, Ph.D selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan seluruh seluruh staf pengelola Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia: Pak Yusri, Mbak Tuti, Mbak Ika, Pak Zuri, Mbak Nurul, Mas Wawan, Mas Bambang, staf perpustakaan beserta staf lainnya yang telah melayani dan menyelenggarakan proses pendidikan dengan baik dan tulus ikhlas;
8. Pejabat-pejabat di lingkungan Bagian Hukum Setda Kabupaten Sleman, Badan Penanaman Modol dan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman; Bagian Hukum

Setda Kota Yogyakarta, Dinas Perizinan Kota Yogyakarta; khususnya Bapak Darsono, M. Si selaku Kasi Pengembangan Kinerja Dinas Perizinan Kota Yogyakarta; Badan Penanam Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Kulon Progo, khususnya Bapak Agung Kurniawan selaku Kepala BPMP2T, Sekretaris BPMP2T, Bagian Hukum Setda Kabupaten Kulon Progo; dan pejabat-pejabat lain, yang telah bersedia meluangkan waktu dan memberikan bahan-bahan yang diperlukan dalam penelitian ini;

9. Prof. Dr. Rochmat Wahab selaku Rektor UNY yang telah memberikan izin untuk melakukan studi lanjut pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum UII;
10. Prof. Dr. Ajat Sudrajat, selaku Dekan FIS UNY yang telah mengizinkan penulis untuk melakukan studi lanjut beserta jajarannya yang selalu memberi motivasi agar penulis segera selesai dalam melaksanakan studi;
11. Ketua LPPM UNY beserta jajaran, reviewer penelitian dan staf LPPM UNY yang telah memfasilitasi pelaksanaan penelitian sebagian dari isi desertasi dengan dana Penelitian Desertasi Doktor;
12. Teman-teman kolega dari jurusan PKn dan Hukum UNY: Dr. Moerdiono, Dr. Sunarso, Dr. Suharno, Dr. Marzuki, Setiati Widihastuti, SH, M.Hum, Srihartini, SH, M. Hum, Iffah Nuryahati, SH.M. Hum, Candra Dewi Puspitasari, SH. LLM, Halili Hasan, SPd. MA, serta kolega lainnya yang selalu memberikan motivasi, teman berdiskusi, dan dorongan agar penulis segera menyelesaikan penulisan desertasi;
13. Teman-teman sejawat penulis dalam menempuh studi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia: Bapak Yahya Ahmad Zein, Ibu Sri Kustiyah, Ibu Desi, Bapak Zaenuri, Bapak Habib, Mas Rizali, Bapak R. Murjito dan teman-teman seangkatan lainnya yang telah menjadi teman dalam berdiskusi, senasib dan seperjuangan serta senantiasa saling memberikan semangat dan motivasi;
14. Orang tua penulis: H. Muh. Fadhil B.A dan Hj Murdjinah yang selalu tak henti-hentinya mendoakan dan memberi motivasi agar penulis segera selesai menempuh kuliah Program Doktor;
15. Suami dan anak-anak yang selalu mendoakan, memberikan motivasi dan sabar menunggu untuk terselesainya penulisan desertasi ini;

16. Adik-adik penulis: Titik Kuswandari, Heri Kusdarmanto, Hermi Kushayati, Umi Kuswinarti dan Nur Budi Susatyo besrta keponakan2 yang selalu memberikan dorongan agar penulis segera selesai studi Program Doktor; serta
17. Pihak-pihak lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penelitian desertasi ini masih jauh dari sempurna walaupun sudah banyak arahan dan masukan dari berbagai pihak. Untuk itu kritik dan saran yang membangun sangat penulis harapkan dari para pembaca yang budiman. Akhirnya penulis berharap mudah-mudahan penelitian desertasi ini bermanfaat bagi para pembaca utamanya bagi kalangan insan Perguruan Tinggi yang sedang dan akan melakukan penetian sejenis, kalangan aparat pemerintah utamanya di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta, serta masyarakat pengguna layanan perizinan investasi di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Wassalamu'alaikum Wr Wb

Yogyakarta,
Agustus 2016

Eny Kusdarini

DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN JUDUL	**ii**
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	**iii**
HALAMAN PERSETUJUAN DEWAN PENGUJI	**iv**
HALAMAN PERSETUJUAN KETUA PROGRAM	**v**
HALAMAN MOTO DAN PERSEMBAHAN	**vi**
HALAMAN ORISINALITAS	**vii**
KATA PENGANTAR	**viii**
DAFTAR ISI	**xii**
DAFTAR TABEL	**xv**
DAFTAR PERUNDANG-UNDANGAN	**xvii**
DAFTAR SINGKATAN	**xxii**
ABSTRAK	**xxiii**
ABSTRACT	**xxiv**
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	19
C. Tujuan Penelitian	19
D. Manfaat Penelitian	20
E. Kajian Pustaka dan Orisinalitas Penelitian	21
F. Kerangka Konsep & Teori	31
G. Metode Penelitian	63
H. Sistimatika Penulisan	70
BAB II URGENSI ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK BAGI PEMERINTAH DALAM NEGARA MODERN	74
A. Konsep Negara Hukum Modern/Negara Kesejahteraan	**74**
B. Negara Hukum Indonesia	**84**
C. Diskresi/Ermessen Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan	**87**
D. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik	99
1. Sejarah Singkat Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik	99
2. Pengertian Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik	105
3. Normatisasi Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia	112
a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara	112
b. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme	115
c. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik	120

d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 20014 tentang Pemerintahan Daerah 126
e. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan 128
E. Perbandingan Asas-asas Umum Pemerintahan di Beberapa Negara... 133
1. Indonesia 133
2. Belanda 141
3. Perancis 151

BAB III PERANAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM KEBIJAKAN PERIZINAN INVESTASI PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA **158**

A. Kedudukan dan Kewenangan Pemerintah Daerah Di Indonesia 158
1. Kedudukan Pemerintah Daerah 158
2. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah 170

B. Pemerintah Daerah dan Kebijakan Pelayanan Perizinan Investasi Di Indonesia **178**
1. Perkembangan Pemerintahan Daerah Masa Pendudukan Belanda dan Jepang 178
2. Perkembangan Pemerintah Daerah Setelah Indonesia Merdeka 186
3. Kebijakan Pelayanan Publik Di Indonesia 206
4. Kebijakan Perizinan Investasi Di Indonesia 223

C. Fungsi dan Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Penyelenggaraan Kebijakan Perizinan Investasi Di Indonesia.... **238**
1. Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Indonesia 238
2. Fungsi dan Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Perizinan Investasi Di Indonesia 251

BAB IV IMPLEMENTASI ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM KEBIJAKAN PERIZINAN INVESTASI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA **262**

A. Diskripsi Singkat Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta
1. Gambaran Umum Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta..... 262
a. Kedudukan dan Hubungan Keraton Yogyakarta dalam Sistem Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta Sebelum Kemerdekaan 262
b. Kedudukan dan Hubungan Keraton Yogyakarta dalam Sistem Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta Setelah Kemerdekaan Indonesia 265
c. Nilai-nilai Kearifan Lokal (*Local Wisdom*) Keraton Yogyakarta yang Dapat Dipakai Untuk Pengembangan Asas-asas Umum

Pemerintahan Yang Baik Pada Pemerintahan Daerah
Di Lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarata..... 278

2. Diskripsi Kebijakan Perizinan Investasi Di Daerah Istimewa Yogyakarta 286

a. Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta..... 286
b. Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman..... 288
c. Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta..... 292
d. Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kulonprogo..... 295

B. Rumusan Konsep dan Implementasi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Produk-Produk Hukum Kebijakan Perizinan Investasi pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Daerah Istimewa Yogyakarta 299

1. Rumusan Konsep dan Implementasi AUPB Dalam Produk Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman..... 308
2. Rumusan Konsep dan Implementasi AUPB Dalam Produk Hukum Pemerintah Kota Yogyakarta..... 311
3. Rumusan Konsep dan Implementasi AUPB Dalam Produk Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Kulonprogo..... 323

C. Implementasi Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Dalam Pelaksanaan Kebijakan Layanan Perizinan Investasi Di Daerah Istimewa Yogyakarta..... 332

1. Implementasi AUPB Dalam Pelaksanaan Kebijakan Layanan Perizinan Investasi Di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman..... 332
2. Implementasi AUPB Dalam Pelaksanaan Kebijakan Layanan Perizinan Investasi Di Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta..... 339
3. Implementasi AUPB Dalam Pelaksanaan Kebijakan Layanan Perizinan Investasi Di Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo..... 354

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan 367

B. Saran 371

DAFTAR BACAAN..... 375

DAFTARTABEL **Halaman**

Tabel 1. Perbedaan Desertasi yang Ditulis dengan Desertasi-Desertasi Lain 30

Tabel 2. AUPB dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 116

Tabel 3. AUPB dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 126

Tabel 4 AUPB dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 128

Tabel 5. AUPB dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 132

Tabel 6. Rumusan Konsep dan Implementasi AUPB dalam Poduk Hukum Daerah Kabupaten Sleman 308

Tabel 7. Rumusan Konsep dan Implementasi AUPB dalam Poduk Hukum Daerah Kota Yogyakarta 318

Tabel 8. Rumusan Konsep dan Implementasi AUPB dalam Poduk Hukum Daerah Kab Kulon Progo 326

Tabel 9. Karakteristik Rumusan dan Implementasi AUPB pada Produk Hukum Kebijakan Pelayanan Publik Perizinan Investasi di DIY 330

Tabel 10. Pelaksanaan Asas Fasilitas dan Perlakuan Khusus bagi Kelompok Rentan di Kabupaten Sleman 335

Tabel 11. Pelaksanaan Asas Keterbukaan di Kabupaten Sleman dari Sisi Kejelasan Prosedur Pengurusan Perizinan 337

Tabel 12. Kesesuaian Waktu yang Diumumkan dengan Penyelesaian Proses Perizinan di Kabupaten Sleman 338

Tabel 13. Kesederhanaan Prosedure Pengurusan Izin Investasi di Kabupaten Sleman 338

Tabel 14. Kemudahan Akses Informasi yang Dibutuhkan di Kabupaten Sleman 339

Tabel 15. Pelaksanaan Asas Kepentingan Umum dan Asas Keadilan oleh Petugas Pelayanan di Kota Yogyakarta 349

Tabel 16. Pelaksanaan Asas Profesionalitas oleh Petugas Pelayanan di Kota Yogyakarta 350

Tabel 17. Pelaksanaan Asas Keterbukaan di Kota Yogyakarta dari Sisi Kejelasan Prosedur Pengurusan Perizinan 351

Tabel 18. Pelaksanaan Asas Fasilitas dan Perlakuan Khusus bagi Kelompok Rentan di Kota Yogyakarta 352

Tabel 19. Kemudahan Akses Informasi yang Dibutuhkan dalam Layanan Perizinan di Kota Yogyakarta 352

Tabel 20. Tanggapan Petugas Terhadap Pengaduan dari Pengguna Layanan Perizinan Investasi di Kota Yogyakarta 353

Tabel 21. Keadilan Petugas dalam Melakukan Pelayanan di Kabupaten Kulon Progo 357

Tabel 22. Pelaksanaan Asas Kepentingan Umum oleh Petugas Pelayanan di Kabupaten Kulon Progo 358

Tabel 23. Pelaksanaan Asas Profesionalitas di Kabupaten Kulon Progo 359

Tabel 24. Pelaksanaan Asas Keterbukaan di Kabupaten Kulon Progo 359

Tabel 25. Kesederhanaan Prosedure Perizinan Investasi di Kabupaten Kulon Progo 360

Tabel 26. Pelaksanaan Asas Fasilitas dan Perlakuan Khusus bagi Kelompok Rentan di Kabupaten Kulon Progo 362

Tabel 27. Kenyamanan Lingkungan Fisik dari Segi Kebersihan, Kerapihan dan Keteraturan Tempat Pelayanan di Kabupaten Kulon Progo 363

Tabel 28. Tanggapan Petugas Terhadap Pengaduan dari Pengguna Layanan Perizinan Investasi di Kabupaten Kulon Progo 363

DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Peraturan Perundang-undangan Pusat:

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia (TAP MPR RI) Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, LN Tahun 1999 No. 75 TLN No. 3851

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, LN Tahun 2004 No. 35 TLN No. 4380

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Di Daerah, LN Tahun 2004 No. 125 TLN No. 4437

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, LN Tahun 2007 No. 67 TLN No. 4724

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, LN Tahun 2009 No. 112 TLN No. 5038

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Peradilan Tata Usaha Negara, LN Tahun 2009 No. 160 TLN No. 5079

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, LN Tahun 2012 No. 170 TLN No. 5339

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, LN Tahun 2014 Nomor 244 TLN No. 5587

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, LN Tahun 2014 No. 292 TLN No. 5601

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, LN Tahun 2007 No. 82 TLN No. 4737

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2014 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu, LN Tahun 2014 No. 221

Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (Perka BKPM) Nomor 11 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan, Pembinaan, dan Pelaporan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Di Bidang Penanaman Modal.

Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (Perka BKPM) Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Penanaman Modal.

Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (Perka BKPM) Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengendalian Pelaksanaan Penanaman Modal.

Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (Perka BKPM) Nomor 14 Tahun 2009 tentang Sistem Pelayanan Informasi dan Perizinan Investasi Secara Elektronik.

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Investasi.

Produk Hukum Daerah:

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2001 tentang Izin Gangguan.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 13 Tahun 2002 tentang Surat Izin Usaha Perdagangan.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 14 Tahun 2002 tentang Wajib Daftar Perusahaan.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2009 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sleman.

Peraturan Bupati Sleman Nomor 44 Tahun 2009 tentang Uraian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Perizinan.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 6 Tahun 2010 tentang Surat izin Usaha Perdagangan.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 8 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Gangguan.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 4 Tahun 2013 tentang Usaha Pertambangan Mineral Bukan Logam.

Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakata Nomor 9 Tahun 1991 tentang Pemeliharaan Assainering.

Peraturan Daerah Kotamadya Daerah tingkat II Yogyakarta Nomor 8 Tahun 1998 tentang Izin Penyelenggaraan Reklame.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pemberian Surat Izin Usaha Jasa Konstruksi.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomo 5 Tahun 2001 tentang Perizinan Angkutan.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2001 tentang Retribusi Perizinan Angkutan.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2009 tentang Surat Izin Usaha Perdagangan.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pemotongan Hewan dan Penanganan Daging.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2012 tentang Retribusi Perizinan Tertentu.

Peraturan Daerah Kulon Progo Nomor 2 Tahun 2002 tentang Izin Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan.

Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 14 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Bangunan.

Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 15 Tahun 2011 tentang Retribusi Ijin Mendirikan Bangunan.

Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 8 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Gangguan.

Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek.

Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 2 Tahun 2007 tentang Izin Usaha Perdagangan dan Retribusinya.

Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 21 Tahun 2012 tentang Perlindungan, Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal.

Peraturan Daerah Kaupaten Kulon Progo Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara.

Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 12 Tahun 2007 tentang Mekanisme Penegakan Peraturan Daerah Tentang IzIn Membangun Bangun Bangunan (IMBB).

Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pemberian Kemudahan dan Keringanan Pelayanan Perizinan Bagi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) Di Kota Yogyakarta 2008.

Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 03 Tahun 2009 tentang Pemberian Insentif Terhadap Investasi pada Tahun 2009 di Kota Yogyakarta.

Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 70 Tahun 2009 tentang Izin Penyelenggaraan Salon Kecantikan.

Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 140 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Dokumen Lingkungan.

Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Nomor 4 Tahun 2009 tentang Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP).

Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 79 Tahun 2010 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket.

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perizinan Pada Pemerintah Kota Yogyakarta.

Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2011 tentang Penetapan Persyaratan Perizinan dan waktu Pelayanan Perizinan di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta.

Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 23 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2012 tentang Perizinan Tertentu.

Peraturan Bupati Sleman Nomor 22 Tahun 2009 tentang Uraian Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah.

Peraturan Bupati Sleman Nomor 13 Tahun 2010 tentang Penataan Lokasi toko Modern.

Peraturan Bupati Sleman Nomor 45 Tahun 2010 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Peraturan Bupati Sleman Nomor 49 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 2011tentang Bangunan Gedung.

Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 19 Tahun 2010 tentang Pedoman Umum Penanaman Modal di Daerah.

Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 4 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perizian Usaha Toko Modern.

Surat Keputusan Bupati Kulon Progo Nomor 297 Tahun 2013 tentang pendelegasian Wewenang Pemberian Perizinan dan Non Perizinan Di Bidang Penanaman Modal Kepada Kepala Badan Penanaman Modal Dan Perizinan Terpadu.

Surat Keputusan Bupati Kulon Progo No. 297 Tahun 2013 tentang Pendelegasian Wewenang Pemberian Perijinan dan non Perijinan di Bidang Penanaman Modal Kepada Kepala Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu.

Surat Keputusan Kepala Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kulon Progo Nomor 15 Tahun 2013 tentang Standar Pelayanan Operasional Pelayanan (SOP) Pelayanan Perizinan Pada Badan Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kulon Progo.

Surat Keputusan Bupati Sleman No. 07a/Kep.KDH/2003 tentang Pemberian Sanksi Administrasi Bagi Pelanggaran IMB.

Surat Keputusan Bupati Sleman No. 5/Kep.KDH/A/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Retribusi IMB.

DAFTAR SINGKATAN

BKPM : Badan Koordinasi Penanaman Modal

BPMP2T: Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu

BPMPT: Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu

IKM : Indeks Kepuasan Masyarakat

IMBB : Izin Membangun Bangun Bangunan

IUTM : Izin Usaha Toko Modern

KNID : Komite Nasional Indonesia Daerah

NPSK : Norma, Standar, Pdoman, dan Kriteria

Perka BKPM : Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal

PP : Peraturan Pemerintah

PTSP : Pelayanan Terpadu Satu Pintu

SIUP : Surat Izin Usaha Perdagangan

SMP : Sekolah Menengah Pertama

SMA : Sekolah Menengah Atas

SPM : Standar Pelayanan Minimal

TDP : Tanda Daftar Perusahaan

TDUP : Tanda Daftar Usaha Pariwisata

ABSTRAK

Penelitian tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam kebijakan perizinan investasi pemerintah daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) diadakan dengan tujuan untuk menemukan dan menganalisis perlunya AUPB dalam kebijakan perizinan investasi di Indonesia serta menganalisis rumusan konsep dan implementasi AUPB dalam kebijakan perizinan investasi pemerintah daerah kabupaten/kota di DIY.

Metode yang digunakan adalah metode penelitian hukum dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*), filosofis, historis, komparatif, sosiologis dan budaya, serta pendekatan konseptual. Pengumpulan data dengan dokumentasi, wawancara dan observasi. Objek penelitian adalah rumusan konsep dan implementasi AUPB pada produk hukum kebijakan perizinan investasi pemerintah daerah kabupaten/kota di DIY.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: ***Pertama*** perlu rumusan konsep dan implementasi AUPB dalam kebijakan perizinan investasi pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia, sebagai dasar dan pedoman yang wajib dilaksanakan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya. ***Kedua***, masih banyak produk hukum daerah di DIY yang belum merumuskan konsep dan implementasi AUPB secara eksplisit. Di Kabupaten Sleman baru ada dua (2) produk hukum daerah yang diteliti yang telah merumuskan secara eksplisit namun tidak diurai lebih lanjut. Di Kota Yogyakarta ada empat (4) produk hukum yang telah merumuskan secara eksplisit dan diurai lebih lanjut dalam pasal-pasalnya. Secara implisit semua produk hukum daerah Kota Yogyakarta sudah menyiratkan implementasi AUPB. Layanan perizinan investasi Kota Yogyakarta telah melaksanakan asas-asas pelayanan yang baik, sedangkan Kabupaten Sleman belum melaksanakannya secara maksimal.

Key Word: Asas-asas umum pemerintahan yang baik, Kebijakan perizinan investasi, Pemerintah daerah kabupaten/kota, Daerah Istimewa Yogyakarta

ABSTRACT

The research on the General Principles of Good Governance (GPGG) in investment licensing policy of regencies/cities in Yogyakarta Special Province aims to find and analyze the needs of GPGG in investment licensing policy in Indonesia as well as the concept formulation and the implementation of GPGG in investment licensing policy in regencies/cities in Yogyakarta Special Province.

The method used is legal research method using some approaches which include statute, philosophical, historical, comparative, sociological, cultural, and conceptual. The techniques of data collection consist of documentation, interview, and observation. The object of the research is a concept formulation and the implementation of GPGG on legal products in investment licensing policy of regencies/cities in Yogyakarta Special Province

The research findings indicate that: ***First,*** the concept formulation and the implementation of GPGG in investment licensing policy of regencies/cities in Yogyakarta Special Province are needed as foundations, directions, and guidelines that must be carried out by government officials in performing their duties. ***Second***, many legal products in Yogyakarta Special Province do not yet formulate the concepts and implement the GPGG explicitly. In Sleman Regency, two legal products have been observed and have formulated the concept explicitly but lack of further elaboration. In Yogyakarta, four legal products have formulated the concept explicitly and have been further elaborated in their articles. Also, all legal products in Yogyakarta City have implicitly indicated that GPGG has been implemented. The investment licensing Policy services in Yogyakarta City have implemented GPGG, meanwhile Sleman Regency do not implement it yet optimally.

Keywords: The General Principles of Good Governance, Investment Licensing Policy, Regencies/Cities, Yogyakarta Special Province

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengalaman sejarah menunjukkan bahwa pembangunan terpusat yang dilaksanakan oleh pemerintahan Orde Baru yang hanya mengutamakan pertumbuhan ekonomi tanpa diimbangi dengan kehidupan sosial yang demokratis dan berkeadilan mengakibatkan fundamental ekonomi yang rapuh. Penyelenggaraan negara yang birokratis dan cenderung korup telah menyebabkan krisis ekonomi dan krisis nasional yang berkepanjangan. Keadaan krisis ekonomi dan krisis nasional pada kurun waktu jatuhnya Orde Baru tersebut telah menyebabkan ancaman terhadap kelangsungan kehidupan bangsa dan negara Indonesia. Setelah jatuhnya Orde Baru berbagai institusi di negara Indonesia telah mengupayakan berbagai hal untuk mengatasi ancaman terhadap kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara dengan membenahi hal-hal terkait dengan sistem kenegaraan, di antaranya dengan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang berimplikasi sangat luas dalam ketatanegaraan Indonesia salah satunya di dalam tatanan pemerintahan pusat dan pemerintahan di daerah.

Implikasi dari amandemen UUD NRI Tahun 1945, di antaranya adalah penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang tidak lagi bersifat sentralistis, melainkan bersifat desentralisasi dan kepada daerah diberikan hak untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 18 ayat (5) dan ayat (6) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

"Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah".

Ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, menyatakan bahwa:

"Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 yang telah diamandemen tersebut maka diberlakukanlah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Dasar filosofi dari dikeluarkannya Undang-undang ini adalah adanya pertimbangan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam kerangka sistem Negara Kesatuan Republik Iindonesia. Filosofi lain dari pertimbangan dikeluarkannya Undang-undang ini adalah perlunya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan

keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara[1].

Setelah diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, alat administrasi negara yang berada pada pemerintahan daerah terutama daerah kabupaten/kota menjadi ujung tombak dalam pelaksanaan pelayanan publik di berbagai bidang yang menjadi kewenangannya. Di dalam undang-undang tersebut diatur mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, serta pemerintah daerah kabupaten/kota. Pengaturan mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun demikian berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada tahun 2014 telah digantikan dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga aparat pemerintah daerah juga harus tunduk pada ketentuan-ketentuan yang ada pada undang-undang tersebut.

Selaku alat pemerintah yang mengemban tugas-tugas kenegaraan, alat administrasi negara di daerah dituntut untuk dapat menjalankan tugas dan kewajibannya secara baik dan profesional, agar tidak merugikan warga masyarakat yang dilayaninya. Untuk itu administrasi negara harus tetap berpegang

[1] Dasar filosofi ini dapat dilihat dari bunyi konsideran dikeluarkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 bagian **a** dan **b.**

pada asas legalitas sebagai salah satu asas negara hukum [2]. Tugas-tugas kenegaraan yang dijalankan oleh alat administrasi negara tersebut, termasuk di dalamnya tugas pelayanan publik yang berada pada pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah.

Pada saat ini dapat dikatakan titik berat dalam bidang pelayanan kepada masyarakat ada pada pemerintah daerah, baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota, sesuai dengan bidang-bidang yang menjadi kewenangan masing-masing. Hal ini perlu dilakukan mengingat bahwa dalam melaksanakan kewenangannya, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Menurut ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah urusan pemerintahan tersebut diklasifikasikan menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan kokuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan konkuren, berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan

---

[2] SF Marbun, *Menggali dan Menemukan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia* dalam buku buku *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm 202. Bandingkan dengan Henk Addink, *et.al.*, *Human Right and Good Governance*, (SIM Special No. 34, Utrecht, 2010), hlm 11-12 yang menyatakan bahwa tiga landasan dalam negara hukum modern adalah: *the rule of law*, *democracy*, and *Good Governance*.

kepada daerah berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini menjadi dasar dari pelaksanaan otonomi daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 11 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar ini menurut ketentuan Pasal 12 ayat (2) urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi urusan: tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkugan hidup; administrasi kependudukan dan catatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil dan menengah; penanaman modal; kepemudaan dan olah raga; statistik; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan.

Pembagian urusan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini berbeda dengan urusan pemerintah yang diatur dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku pada masa sebelumnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat 1 UU No 32 Tahun 2004, pemerintah daerah mempunyai urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dan merupakan skala kabupaten/kota meliputi 16 aspek kewenangan, di antaranya adalah penanganan

bidang kesehatan, penyelenggaraan pendidikan, penanggulangan masalah sosial, pelayanan bidang ketenagakerjaan, pelayanan pertanahan, pelayanan kependudukan dan catatan sipil, pelayanan administrasi umum pemerintahan, pelayanan administrasi umum penanaman modal, penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, serta kewenangan-kewenangan lainnya. Oleh karena itu pasca diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004, salah satu kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota adalah kewenangan di bidang pengelolaan penanaman modal termasuk di dalamnya adalah bidang administrasi penanaman modal dan perizinan investasi. Namun demikian, setelah diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bidang penanaman modal termasuk perizinan investasi merupakan urusan konkuren yang pelaksanaannya dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (2) bidang penanaman modal merupakan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren yang pelaksanaannya dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota ini berdasarkan ketentuan Pasal 15 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan undang-undang ini.

Dewasa ini penanaman modal (investasi langsung) baik penanaman modal asing mapun penanaman modal dalam negeri amat diperlukan untuk mensejahterakan rakyat di berbagai daerah di Indonesia. Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada daerah kabupaten/kota di Indonesia untuk melaksanakan urusan pemerintahan konkuren di bidang penanaman modal (investasi) termasuk kegiatan perizinan investasi. Di samping itu karena dengan diberlakukannya otonomi daerah maka kebutuhan keuangan daerah sebagian juga harus dipenuhi oleh daerah sendiri.Oleh karena itu iklim investasi di daerah harus ditumbuhkembangkan untuk memenuhi kebutuhan keuangan di daerah dan meningkatkan perekonomian daerah serta untuk mensejahterakan masyarakat di daerah. Hal ini sesuai juga dengan bunyi ketentuan bagian menimbang dari UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, yang menyatakan bahwa untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilaksanakan pembangunan ekonomi nasional yang berkelanjutan dengan berlandaskan demokrasi ekonomi untuk mencapai tujuan bernegara.di samping itu dasar pertimbangan lain dari dikeluarkannya UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yakni untuk mempercepat pembangunan ekonomi nasional dan mewujudkan kedaulatan politik dan ekonomi Indonesia diperlukan peningkatan penanaman modal untuk mengolah potensi ekonomi menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan modal yang berasal, baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Kebijakan pengaturan penanaman modal di Indonesia dilakukan juga dengan mengingat

ketetuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan utuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
(4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi dengan prinsip kebersamaam, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan,kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional;
(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dengan undang-undang.

Dikeluarkannya UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal ini nierupakan ketentuan pelaksanaan dari Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Pengaturan kebijakan di bidang penanaman modal termasuk di dalamnya pengaturan perizinan investasi perlu dilakukan utuk mensejahterakan rakyat termasuk rakyat di daerah. Pengaturan kebijakan perizinan investasi di daerah diperlukan juga untuk menata agar investasi yang berada di daerah tidak mengakibatkan kerugian bagi masyarakat termasuk kerusakan lingkungan, seperti pencemaran lingkungan fisik, sosial dan kerusakan-kerusakan lingkungan lainnya akibat adanya kegiatan investasi di daerah. Salah satu instrumen penting untuk menata investasi di daerah adalah kebijakan perizinan investasi yang didalamnya merumuskan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik, agar dapat dipakai sebagai pedoman dan arahan yang wajib dilaksanakan oleh alat administrasi negara di daerah di dalam mengeluarkan perizinan investasi yang dilakukan sesuai dengan koridor hukum yang baik dan benar. Hal ini perlu dilakukan mengingat

berdasarkan hasil penelitian Diaswati Mardiasmo, Paul Barnes, dan Yuka Sakurai [3] yang dilakukan di Denpasar, Padang, Solok, dan Gorontalo yang dilakukan dengan *in dept interview* dengan responden pejabat-pejabat di daerah tersebut didapatkan fakta bahwa belum semua pejabat di daerah memahami tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Pengaturan asas umum pemerintahan yang baik termasuk di dalam pelaksanaan pelayanan administrasi perizinan penanaman modal maupun dalam pengaturan di bidang perizinannya sendiri seperti pengaturan dalam Izin Usaha Industri, Izin Usaha Perdagangan, Izin Gangguan (HO), Izin Mendirikan Bangunan, dan lain sebagainya yang terkait dengan perizinan investasi di daerah sangat diperlukan. Hal ini mengingat bahwa kewenangan-kewenangan pemberian izin-izin tersebut ada pada pemerintah daerah kabupaten/kota. Apabila pengaturan dalam bentuk produk-produk hukum daerah seperti peraturan daerah, peraturan bupati/walikota, surat keputusan bupati/walikota dan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) daerah di bidang perizinan investasi itu tidak dilakukan dengan hati-hati dan bijaksana maka akan dapat merugikan bagi masyarakat baik masyarakat yang mendapatkan pelayanan maupun masyarakat secara luas yang terkena dampak akibat pemberian izin usaha yang tidak dilakukan dengan bijaksana dan tidak mengindahkan asas kehati-hatian dan asas-asas umum pemerintahan yang baik lainnya.

---

[3] Mardiasmo, Diaswati and Barnes, Paul H. and Sakurai, Yuka (2008) *Implementation of Good Governance By Regional Governments in Indonesia: The Challenges*. In Brown, Kerry A. and Mandell, Myrna and Furneaux, Craig W. and Beach, Sandra, Eds. Proceedings Contemporary Issues in Public Management: The Twelfth Annual Conference of the International Research Society for Public Management (IRSPM XII), pages pp.1-36,Brisbane,Australia.

Contoh akibat dari kekuranghati-hatian dalam pengaturan dibidang perizinan investasi di daerah dapat mengakibatkan kerusakan lingkungan yang berkepanjangan yang sangat merugikan bagi warga masyarakat di daerah di mana usaha itu dijalankan. Di samping itu akibat tidak diperhatikannya asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam pengaturan perizinan di daerah, bisa menjadikan praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme tumbuh subur di daerah. Pengaturan kebijakan perizinan investasi di daerah juga harus memperhatikan asas-asas kehati-hatian dan memandang jauh ke depan, mengingat bahwa perizinan merupakan instrumen penting bagi pemerintah daerah untuk mengendalikan kegiatan di daerah supaya tidak merugikan masyarakat akibat dari rusaknya lingkungan sebagai dampak dari adanya kegiatan investasi di daerah. Oleh karena itu produk-produk hukum daerah yang terkait dengan perizinan investasi perlu merumuskan konsep dan mengimplementasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik supaya tidak merugikan masyarakat secara luas dan menghindarkan diri dari tuntutan masyarakat di pengadilan akibat tindakan-tindakan alat pemerintah di daerah yang dianggap merugikan masyarakat.

Fakta-fakta menunjukkan bahwa sampai saat ini masih banyak permasalahan-permasalahan dalam pelayanan publik di Indonesia, seperti dilaporkan dalam Seminar Hasil Kajian Model Kelembagaan Pelayanan Publik (Studi Kasus Bidang Air Bersih, Kebersihan dan Ruang Publik) yang diadakan Staff Ahli Bidang Hukum dan Reformasi Birokrasi Bappenas pada tanggal 28 Januari 2008, bahwa permasalahan-permasalahan yang tengah dihadapi dalam pelayanan publik di Indonesia masih menghadapi situasi problematis, berupa:

struktur, norma, nilai dan regulasi yang ada masih berorientasi pada kepentingan penguasa atau birokrat (*power culture*); belum terbentuk budaya pelayanan publik (*service delivery culture*); tingkat ketidakpastian yang tinggi dalam pelayanan publik (*cost of uncertainty*); budaya *patron-client* dan budaya afiliasi yang mengarah kepada *moral hazard*; rendahnya kompetensi para birokrat[4]. Lebih dari itu, pelayanan publik cenderung tidak memiliki responsibilitas, responsifitas, dan tidak representatif. Banyak contoh yang ditemukan menunjukkan bahwa pelayanan pendidikan, kesehatan, transportasi, fasilitas sosial, dan berbagai pelayanan jasa yang dikelola pemerintah tidak memuaskan masyarakat, bahkan kalah bersaing dengan pelayanan pihak swasta[5]. Pada hal negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya, dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik maka pemerintah harus melakukan pelayanan yang sesuai dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk dengan mengindahkan prinsip-prinsip *good governance* dan *clean government* di Indonesia. Prinsip-prinsip tersebut pada awalnya mulai dituangkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya UU No. 28

[4] *Seminar Hasil Kajian Model Kelembagaan Pelayanan Publik (Studi Kasus Bidang air Bersih, Kebersian dan Ruang Publik),* 2008, Diakses dari www.bappenas.go.id, tanggal akses 21 April 2011

[5] Hasil Penelitian Pelayanan Publik Di Era Desentralisasi, Bappenas. Diakses dari www.bappenas.go.id, tanggal akses 4 Januari 2012.

Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dan peraturan perundang-undangan lainnya. Penuangan prinsip-prinsip *good governance* dan *clean government* tersebut, di antaranya dalam ketentuan Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme mengenai asas umum penyelenggaraan negara, ketentuan Pasal 20 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah mengenai asas penyelenggaraan pemerintahan, dan dalam ketentuan Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengatur asas-asas dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang kemudian dituangkan dalam ketentuan Pasal 344 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada bagian asas penyelenggaraan pelayanan publik pemerintah daerah.. Di samping itu juga dituangkan dalam ketentuan Pasal 58 UU No. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerahpada bagian tentang ssas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selain itu kita ketahui bahwa pada era reformasi sekarang ini penyelenggaraan pelayanan publik termasuk di dalamnya penyelenggaraan layanan publik oleh aparat pemerintah di daerah masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kebutuhan dan perubahan diberbagai bidang tersebut, termasuk dalam penyelenggaraan layanan perizinan investasi. Hal ini bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu tatanan baru masyarakat Indonesia

dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan. Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional.

Seiring dengan diberlakukannya asas otonomi luas yang nyata dan bertanggungjawab dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia, kepada daerah diberikan keleluasaan untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Pemberian keleluasaan untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri termasuk diberikan kepada wilayah daerah kabupaten/kota yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu wilayah provinsi di Indonesia yang terdiri dari empat (4) wilayah kabupaten dan satu kota, yakni kabupaten: Sleman, Gunungkidul, Bantul, dan Kulon Progo, serta Kota Yogyakarta. Sebagaimana wilayah-wilayah lainnya di Indonesia, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerahnya Daerah Istimewa Yogyakarta juga melaksanakan asas otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab. Salah satu pelaksanaan asas otonomi ini adalah pelaksanaan kewenangan di bidang administrasi penanaman modal yakni pemberian perizinan investasi yang ada di lingkungan wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemerintah daerah kabupaten/kota yang berada di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta diberikan wewenang untuk mengeluarkan produk-produk hukum daerah terkait dengan penyelenggaraan perizinan investasi di wilayahnya. Namun

demikian belum semua produk-produk hukum daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut merumuskan dan menuangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) di dalamnya.

Penelitian tentang "Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta" ini penting dan dipandang urgen, mengingat bahwa kebijakan perizinan investasi merupakan bagian dari layanan publik yang harus dilaksanakan oleh para pelaksana layanan publik termasuk pemerintah daerah kabupaten/kota. Hal itu juga untuk memenuhi amanat ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Pelayanan Publik, yakni terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Pelaksana layanan publik harus membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan yang dilaksanakannya seiring dengan harapan dan tuntutan warga masyarakat tentang peningkatan pelayanan publik. Untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara termasuk juga penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Di samping itu untuk memenuhi amanat ketentuan Pasal 344 ayat (2) UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Kajian ini penting juga dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap

warga negara termasuk penduduk selaku pengguna layanan dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik di kabupaten/kota di Indonesia, terutama pelayanan publik yang dilakukan oleh aparat pemerintah daerah kabupaten/kota. Hal lain yang perlu diperhatikan yakni rumusan konsep dan implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kebijakan perizinan investasi utamanya dalam bentuk produk hukum daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta dan implementasi AUPB dalam pelaksanaan kebijakan perizinan investasi di DIY harus bisa mensejahterakan rakyat di daerah sebagaimana amanat pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak menyebabkan kerusakan lingkungan di daerah serta tidak menyuburkan praktek kolusi, korupsi dan nepotisme di daerah. Implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik, berkaitan erat dengan perwujudan *good governance.*

Agus Dwiyanto[6] mengemukakan bahwa keberhasilan dalam mewujudkan *good governance* dalam ranah pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat luas bahwa membangun *good governance* bukan hanya sebuah mitos tetapi dapat menjadi suatu kenyataan, untuk itu perlu diteliti Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pada Pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan mengambil contoh tentang tata kelola pemerintahan pada pelayanan perizinan investasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Daerah Istimwa Yogyakarta. Hal ini perlu dilakukan mengingat adanya fakta-fakta bahwa ada tindakan pelanggaran terhadap asas-asas

[6] Pemikiran Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Reformasi Pelayanan Publik*, dalam buku *Pelayanan Publik dari Dominasi ke Partisipasi* (editor: Suparto Wijiyo), Cetakan Pertama, (Surabaya: Airlangga University Press, 2006), hlm 35

umum pemerintahan yang baik di daerah. Berdasarkan laporan tahunan Ombudsman Republik Indonesia yang dibuat pada tahun 2011, dikemukakan bahwa instansi yang terbanyak dilaporkan oleh masyarakat pada tahun 2010 adalah Pemerintah Daerah yaitu 671 laporan (35,94%). Sedangkan instansi lainnya yang juga banyak dilaporkan oleh masyarakat adalah Kepolisian 325 laporan (17,41%), Lembaga Pengadilan 178 laporan (9,53%), Badan Pertanahan Nasional 165 (8,84%), dan Instansi Pemerintah/ Kementerian 154 laporan (8,25%).

Kerugian-kerugian yang diderita masyarakat akibat dari pelanggaran asas-asas umum pemerintahan yang baik oleh alat administrasi negara (birokrat) dapat dilaporkan ke Ombudsman sebagai lembaga pengawasan eksternal terhadap jalannya pelayanan publik di Indonesia[7]. Ketentuan Pasal 1 angka 1 UU RI No. 38 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyatakan bahwa Ombudsman adalah lembaga negara yang berwenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD, BHMN serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya berasal dari APBN dan/atau APBD. Di samping itu, akibat keteledoran atau kekuranghati-hatian atau akibat kurang dipahaminya hal-hal yang berkaitan dengan penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik juga dapat merugikan

[7] Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Cet. Pertama, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2005), hlm 15 menyatakan bahwa Ombudsman merupakan institusi pengawasan yang dapat tumbuh di segala "medan" dan keberadaannya menjadi instrumen penting bagi proses demokratisasi suatu bangsa.

alat administrasi negara sendiri, karena persoalan ini dapat dibawa ke ranah peradilan administrasi dalam hal ini Peradilan Tata Usaha Negara.

Di dalam menjalankan kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, selaku birokrasi negara, alat administrasi negara melakukan serangkaian tindakan[8] sesuai dengan tugas dan fungsinya selaku alat pemerintah. Tindakan-tindakan tindakan-tindakan tersebut harus mengindahkan norma-norma yang tertuang di dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Di samping itu di dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, terutama dalam hal pelayanan kepada masyarakat alat administrasi negara dapat menggunakan berbagai sarana produk hukum buatan alat administrasi negara sendiri. Pada dasarnya sarana-sarana itu ada yang berbentuk peraturan perundangan-perundangan, kalau isinya bersifat mengatur (*regeling*) dan ada yang berbentuk keputusan administrasi negara, kalau isinya bersifat menetapkan (*beschikking*), termasuk juga di dalamnya peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Di dalam kebijakan pelayanan sarana ini bisa berbentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh alat administrasi dari pemerintah pusat maupun alat administrasi yang ada pada pemerintah daerah baik pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota.

Adakalanya seorang alat administrasi negara termasuk alat administrasi di daerah dianggap tidak mengindahkan asas-asas umum pemerintahan yang baik manakala dia mengeluarkan sebuah keputusan administrasi negara yang

[8] Sjachran Basah, dalam orasi ilmiahnya pada dies natalis XXIX Unpad Tanggal 24 September 1986 menyebut tindakan-tindakan alat administrasi negara dalam menjalankan tugas kewajibannya dengan istilah sikap tindak yang bersifat aktif atau pasif yang tidak terlepas dari kekuasaan yang melekat padanya karena *inheren* atau *als zodanig* dalam menunaikan tugas-jabatannya.

merugikan warga masyarakat. Hal tersebut dapat dilihat dari aduan-aduan masyarakat terhadap tindakan maladministrasi yang dilaporkan melalui Ombudsman Republik Indonesia. Salah satu dasar hukum dari pelaksanaan tugas alat administrasi Negara dalam pelayanan kepada masyarakat adalah UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dasar filosofi dari dikeluarkannya Undang-undang ini yakni bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat dari Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dasar pertimbangan lain yang dicantumkan dalam bagian menimbang UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yakni bahwa membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang pelayanan publik. Pada saat ini alat administrasi negara juga dianggap melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik apabila perbuatan dan tindakan-tindakan yang dilakukannya melanggar ketentuan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang telah dituangkan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Setelah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan aparat daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota harus mengindahkan asas-asas pelayanan publik dan asas-asas umum

pemerintahan yang baik yang tertuang dalam ketentuan undang-undang tersebut. Ketentaun tersebut wajib dipatuhi karena merupakan bagian dari pelaksanaan asas legalitas dan dipakai sebagai dasar acuan serta arah oleh alat administrasi negara dalam melakukan berbagai tindakan termasuk dalam pelaksanaan pelayanan publik di berbagai bidang termasuk kebijakan perizinan investasi pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia yang dituangkan dalam kebijakan yang berbentuk peraturan perundang-undangan (*regeling*) maupun kebijakan yang dituangkan dalam bentuk *beschikking* dan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*).

B. Rumusan Masalah

Setelah melihat dan memperhatikan identifikasi permasalahan-permasalahan di dalam latar belakang masalah, maka dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Mengapa diperlukan rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kebijakan perizinan investasi pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia?
2. Bagaimanakah rumusan konsep dan implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kebijakan perizinan investasi pada pada produk-produk hukum pemerintah daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini diadakan dengan tujuan untuk menemukan, mengkaji, menjelaskan dan menganalisis tentang:

1. Perlunya rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kebijakan perizinan investasi di Indonesia.
2. Rumusan konsep dan implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kebijakan perizinan investasi pada produk-produk hukum pemerintah daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mempunyai kontribusi baik secara teoritis maupun secara praktis.:

1. **Kontribusi secara teoritis**:

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kotribusi dalam pengembangan ilmu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, utamanya pengembangan ilmu yang berkaitan dengan rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kebijakan perizinan investasi pemerintah kabupaten/kota di Indonesia, yang dituangkan pada produk-produk hukum daerah. Hal ini diperlukan mengingat bahwa pada saat ini daerah merupakan ujung tombak dalam pelayanan pada masyarakat sehingga dapat tercipta aparat negara yang profesional berwibawa dan dapat menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik, serta taat pada asas-asas umum pemerintahan yang baik.

2. **Kontribusi Secara Praktis** :

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi para penyelenggara negara termasuk di dalamnya para pengambil kebijakan publik utamanya kebijakan perizinan investasi baik pada pemerintah daerah provinsi

maupun pemerintah daerah kabupaten/kota mengenai perlunya rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kebijakan perizinan investasi di daerahnya, baik dalam mengeluarkan produk hukum yang berupa *regeling, beschikking*, maupun *beleidsregel.* Di samping itu diharapkan desertasi ini bisa memberikan alternatif masukan pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia utamanya pemerintah daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai rumusan konsep asas-asas umum yang baik pada produk-produk hukum daerah.

Manfaat praktis lainnya, diharapkan juga penelitian ini dapat memberikan masukan bagi alat administrasi negara selaku pelayan masyarakat agar dapat menjalankan tugas dan kewajibannya dengan baik dan menggunakan sarana-sarana hukum yang dibuat serta cara-cara pembuatannya sesuai dengan kaidah-kaidah hukum administrasi negara termasuk asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sehingga diharapkan juga nantinya mereka terhindar dari tuntutan hukum pihak masyarakat yang merasa dirugikan haknya dikemudian hari, terkait dengan pelayanan publik yang mereka lakukan.

E. Kajian Pustaka dan Orisinalitas Penelitian

Penelitian tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik[9] dalam kebijakan perizinan investasi utamanya layanan perizinan investasi pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia, sepanjang pengetahuan penulis belum

[9] Penyebutan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam berbagai literatur di Indonesia berbeda-beda seperti asas-asas pemerintahan yang layak, asas-asas pemerintahn yang bersih dan wajar. Istilah ini merupakan terjemahan dari "*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*" (bahasa Belanda) atau "*les principles generaux du droit contumier public*" (bahasa Perancis) atau "*the general principles of good administration*" (bahasa Inggris). Dalam desertasi ini digunakan istilah "asas-asas umum pemerintahan yang baik" (AUPB) karena banyak dipakai oleh para ahli HAN di Indonesia dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan secara formal menggunakan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

pernah dilakukan secara mendalam dan sistematis dalam bentuk desertasi. Memang di dalam literature Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara di Indonesia pembahasan dan penelitian-penelitian tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang dilakukan oleh para pakar sudah banyak dilakukan, namun demikian belum banyak yang membahas dalam kaitannya dengan kebijakan perizinan investasi pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia utamanya di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Desertasi SF Marbun[10] yang berjudul "Eksistensi Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih Di Indonesia" membahas tentang terbentuknya AAUPL dalam penyelenggaraan pemerintahan di pusat dan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun demikian desertasi tersebut tidak memfokuskan pembahasan pada penyelenggaraan pelayanan perizinan investasi pada pemerintah daerah kabupaten kota di Indonesia, tapi memfokuskan diri pada produk-produk hukum Pemerintah Daerah Provinsi DIY dan tidak menyoroti kebijakan perizinan investasi. Di dalam desertasi SF Marbun tersebut dinyatakan bahwa tugas pemerintah pada negara hukum modern termasuk pemerintah Indonesia adalah mensejahterakan warga negaranya. Tugas ini menimbulkan konsekuensi bahwa peran, tugas dan tanggungjawab pemerintah semakin besar dalam memenuhi segala kebutuhan

[10] SF Marbun, *Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia,* Desertasi (Bandung: Program Pasca Sarjana UNPAD, 2001). Desertasi ini telah dipertahankan dihadapan dewan penguji Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran Bandung pada tanggal 14 Juli 2001

hidup warganya[11]. Sejalan dengan tugas itu pemerintah diwajibkan berpegang pada asas legalitas, yang tidak hanya diartikan tunduk pada undang-undang tertulis semata, akan tetapi juga pada hukum tidak tertulis utamanya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Apalagi dalam negara hukum modern (*Welfare State*) yang telah mendorong peranan pemerintahnya menjadi sangat luas, sehingga dengan alasan untuk membangun kesejahteraan warganya diberikan wewenang bebas (kebijaksanaan) oleh pembuat undang-undang kepada pemerintah, sehingga semakin terbuka peluang bagi pemerintah untuk mengeluarkan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*). Untuk itu diperlukan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam pembuatan peraturan kebijaksanaan tersebut. Hal ini diperlukan untuk terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*). Dinyatakan juga oleh SF Marbun dalam desertasinya bahwa fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik/layak (AAUPL) dalam pelaksanaan wewenang bagi badan/pejabat administrasi di Indonesia memiliki *korelasi* erat dengan fungsi AAUPL sebagai *stimulans* dalam pembentukan undang-undang. Artinya semakin besar undang-undang memberikan wewenang bebas (*vrij bestuur*) kepada badan/pejabat administrasi Indonesia untuk memberikan *interpretasi* terhadap undang-undang tersebut.

Desertasi yang telah ditulis oleh Tatiek Sri Djatmiati[12] juga membahas tentang Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Namun desertasi

[11] *Ibid*, hlm 4-10

[12] Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip Usaha Industri Di Indonesia,* Desertasi (Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2004). Desertasi ini telah diuji pada Ujian Tahap I Tanggal 22 Maret 2002.

Tatiek ini berbeda dengan desertasi yang sedang ditulis, dikarenakan desertasi Tatiek memfokuskan diri pada penelitian tentang peraturan perundang-undangan yang menyangkut perizinan usaha di Indonesia dengan mengkomparasikannya pada berbagai perundang-undangan yang mengatur tentang perizinan di negara-negara Uni Eropa utamanya peraturan perundang-undangan negara Belanda. Sementara desertasi yang sedang ditulis ini memfokuskan diri pada rumusan konsep dan implementasi AUPB pada produk-produk hukum kebijakan pelayanan publik perizinan investasi di pemerintah daerah kabupaten/kota di DIY.

Desertasi yang ditulis ini juga berbeda dengan desertasi Ana Erliyana yang menganalisis Keputusan Presiden Republik Indonesia dari tahun 1987 sampai dengan 1998. Desertasi tersebut secara khusus mengupas tentang pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik terutama asas larangan melampaui wewenang dalam Keputusan Presiden yang terbit pada masa pemerintahan Presiden Soeharto periode 1987-1998. Dinyatakan juga dalam desertasi Ana Erliyana tersebut bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik lebih cenderung sebagai penjabaran suatu perjanjian yang dapat diserahkan atau dipindahkan kepada pejabat administrasi negara lainnya. Ana Erliyana dalam desertasinya menyatakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut memiliki fungsi sebagai pedoman pelaksanaan kewenangan administrasi negara untuk memberikan dan menentukan batas-batas yang harus diperhatikan oleh suatu jabatan secara yuridis. Orientasinya harus kepada peraturan perundang-undangan dan tatanan hukum, karena berdasarkan kedua

hal tersebut maka kepatuhan terhadap batas-batas jabatan umum dapat dipaksakan bukan bergantung pada kesadaran atau itikad baik pejabat. Desertasi Ana Erliyana ini juga tidak membahas perlunya asas-asas umum pemerintahan yang baik pada pelayanan publik pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia uamanya pelayanan publik di bidang perizinan investasi.

Desertasi ini juga berbeda dengan desertasi Yuliandri[13] yang berjudul "Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam rangka Pembuatan Undang-undang Berkelanjutan" yang meneliti, mengkaji dan menganalisis tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik di Indonesia setelah runtuhnya Orde Baru. Desertasi tersebut mengetengahkan asas-asas umum pembentukan perundang-undangan yang baik yang terdiri asas-asas yang bersifat formal dan asas-asas yang bersifat material[14]. Asas-asas yang bersifat formal yakni (1) asas: tujuan yang jelas (*beginselen van duidelijke doelstelling*) di dalam teknis pembentukan peraturan perundang-undangan dicantumkan dalam bagian *konsiderans* (menimbang) termasuk bagian penjelasan. Asas ini merupakan petunjuk bagi setiap orang yang tersangkut dalam pelaksanaan suatu undang-undang; (2) asas organ/lembaga yang tepat (*beginselen van het juiste orgaan*), asas formal ini menghendaki agar suatu organ yang membuat perundang-undangan itu berada dalam kewenangannya; (3) asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids*

[13] Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam rangka Pembuatan Undang-undang Berkelanjutan*, Desertasi (Surabaya: Program Pasca Sarjana Uninersitas Airlangga, 2007)

[14] *Ibid*, hlm 137-146

beginsel) asas ini di antaranya juga merupakan salah satu hal yang mengetengahkan tentang perencanaan suatu undang-undang yang lazimnya didahului dengan penyusunan naskah akademik yang merupakan salah satu hal penting dalam proses legislasi; (4) asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*). Asas ini merupakan suatu usaha agar perundang-undangan yang bersangkutan dapat ditegakkan; (5) asas konsensus (*het beginselen van consensus*), maksud dari asas ini bahwa proses pembentukan perundang-undangan merupakan konsensus antara pemerintah dan masyarakat yang biasanya dilakukan dalam bentuk rapat dengar pendapat.

Sedangkan asas-asas material yang baik dalam pembentukan perundang-undangan menurut Yuliandri [15] adalah asas terminologi dan sistimatika yang jelas (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*), asas dapat dikenali *(het beginsel van de kenbaarheid*), asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheitsbeginsel*), asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*), asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Desertasi Lis Febrianda yang berjudul "Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil oleh Birokrasi Pemerintahan dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara" yang ditulis tahun 2009[16] juga berbeda dengan desertasi ini, karena desertasi Lis Febrianda memfokuskan diri

[15] *Ibid*, hal 147-151

[16] Lis Febrianda, *Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil oleh Birokrasi Pemerintahan dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Desertasi (Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, 2009)

pada pelayanan publik bidang Kependudukan dan Catatan Sipil dengan memfokuskan diri pada pelayanan publik di Kota Padang, sedangkan desertasi yang ditulis ini memfokuskan diri pada rumusan konsep dan implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam kebijakan perizinan investasi pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta dan tidak terkait dengan bidang kependudukan dan catatan sipil. Lis Febrianda dalam desertasinya menemukan bahwa kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil belum sesuai dengan prinsip-prinsip pelayanan publik yang baik. Disamping itu dalam menghadapi permasalahan yang timbul dalam masyarakat alat administrasi negara (aparat pemerintah) masih menggunakan legalistik positivistik dan tidak mampu mengambil tindakan diskresi. Ditemukan juga bahwa dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan belum memuat tentang rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Desertasi yang ditulis oleh Ridwan [17] dengan judul "Diskresi dan Tanggungjawab Pejabat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia" mengkaji tentang diskresi yang melekat pada organ pemerintah harus memperhatikan norma pemerintahan (*bestuursnorm*) dan norma perilaku (*gedragsnorm*). Penggunaan wewenang yang melanggar norma pemerintahan dan norma perilaku membawa konsekuensi tanggungjawab sesuai dengan asas "tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban". Dikaji juga dalam desertasi tersebut, bahwa penggunaan diskresi dapat diuji dengan asas-asas umum

[17]Ridwan, *Diskresi dan Tanggungjawab Pejabat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia*, Desertasi (Surabaya: Program Pasca Sarjana (S3) Universitas Airlangga 2013)

pemerintahan yang baik, karena asas legalitas tidak memadai. Pengguna diskresi dibebani tanggung jawab dan tanggung gugat jika diskresi yang digunakan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, utamanya asas larangan penyalahgunaan wewenang dan asas larangan bertindak sewenang-wenang atas asas rasionalitas. Dalam kajian desertasi Ridwan ditemukan bahwa penggunaan diskresi di Indonesia yang dituangkan dalam bentuk peraturan kebijakan ada yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Desertasi Ridwan juga berbeda dengan desertasi ini karena desertasi tersebut tidak membahas tentang perlunya AUPB dalam kebijakan pelayanan publik pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia dan tidak membahas tentang rumusan konsep dan imlementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam kebijakan perizinan investasi pada produk-produk hukum pemerintah daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Oleh karena itu dapat dikemukakan bahwa desertasi ini berbeda dengan desertasi-desertasi yang telah ditulis sebelumnya, dikarenakan desertasi-desertasi yang telah ditulis oleh penulis-penulis sebelumnya tidak ada yang membahas tentang rumusan konsep dan imlementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam kebijakan perizinan investasi pada pada produk-produk hukum pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia utamanya di Daerah Istimewa Yogyakarta, baik yang berbentuk perundang-undangan (*regeling*), keputusan administrasi negara (*beschikking*), maupun peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*). Di samping itu juga belum ada desertasi-desertasi terdahulu yang

membahas tentang perlunya implementasi dan perumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam produk-produk hukum daerah utamanya produk hukum daerah sebagai dasar dari kebijakan perizinan investasi di Indonesia.

Adapun perbedaan desertasi ini dengan desertasi yang pernah ditulis oleh penulis lain sebelumnya yakni dapat dikemukakan bahwa desertasi ini berusaha untuk menemukan, mengkaji, membahas, dan menganalisis tentang perlunya rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kebijakan perizinan investasi pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia. Di samping itu desertasi ini juga membahas tentang rumusan konsep dan implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam kebijakan perizinan investasi pada produk-produk hukum pemerintah daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta serta implementasi AUPB dalam layanan perizinan investasi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pembahasan, pengkajian, dan analisis mengenai hal ini belum pernah dilakukan dalam bentuk desertasi oleh penulis-penulis lain sebelumnya.

Adapun perbedaan desertasi yang ditulis ini dengan desertasi yang pernah ditulis oleh penulis-penulis sebelumnya dapat dilihat dalam paparan tabel berikut ini.

Tabel 1. Perbedaan Desertasi yang Ditulis Dengan Desertasi-Desertasi Lain

No	Penulis	Judul Desertasi	Perbedaan
1	SF Marbun	Eksistensi Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih Di Indonesia	Membahas tentang terbentuknya AAUPL dalam penyelenggaraan pemerintahan pusat dan DIY, namun tidak memfokuskan pada rumusan konsep AUPB kebijakan perizinan investasi
2	Tatiek Sri Djatmiati	Prinsip Usaha Industri Di Indonesia	Membahas & mangkaji tentang AUPB/prinsip-prinip hukum yang layak dalam kaitannya dengan sistem perizinan usaha industri di Indonesia dan sistem perizinan di Belanda dan Uni Eropa
3	Ana Erliyana	Analisis Keputusan Presiden Republik Indonesia dari tahun 1987 -1998	Mengkaji dan menganalisis pelaksanaan AUPB pada Keppres RI tahun 1987 s/d 1998
4	Yuliandri	Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam rangka Pembuatan UU Berkelanjutan	Mengkaji dan menganalisis AUPB pada pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia setelah runtuhnya Orde Baru
5	Lis Febrianda	Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil oleh Birokrasi Pemerintahan dalam Perspektif HAN	Mengkaji dan menganalisis AUPB pada pelayanan di bidang kependudukan dan catatan sipil khususnya di Kota Padang
6	Ridwan	Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia	Mengkaji pelaksanaan AUPB dalam pembuatan diskresi yang melekat pada organ pemerintah

Sumber: Berbagai Desertasi

Desertasi yang berjudul "Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Daerah Istimewa Yogyakarta" ini memfokuskan diri pada penemuan dan pembahasan tentang perlunya asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kebijakan perizinan investasi di Indonesia. Desertasi ini juga meneliti tentang rumusan konsep dan implementasi AUPB dalam produk-produk hukum daerah baik yang berupa *regeling*, *beschikking*, maupun *beleidsregel* pada kebijakan perizinan investasi pemerintah daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta dan meneliti tentang implementasi AUPB dalam layanan perizinan investasi di wilayah penelitian.

F. Kerangka Konsep dan Teori

Untuk menemukan, mengkaji, dan menganalisis perlunya rumusan konsep AUPB dalam kebijakan perizinan investasi pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia dan menganalisis rumusan konsep AUPB pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah dituangkan dalam rumusan masalah pada bagian terdahulu, dikemukakan secara garis besar beberapa teori dan konsep serta prinsip-prinsip yang terkait dengan problematika penelitian, seperti teori dan konsep tentang negara hukum modern atau negara kesejahteraan, teori dan konsep tentang kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta konsep dan prinsip-prinsip tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Di samping itu juga konsep, teori dan prinsip tentang perbuatan alat administrasi negara, konsep tentang pelayanan publik dan

konsep tentang perizinan investasi. Teori konsep, dan prinsip-prinsip tersebut selanjutnya akan dijabarkan lebih lanjut pada bab-bab berikutnya.

1. Konsep dan Teori tentang Negara Hukum Modern/Negara Kesejahteraan

Di dalam negara hukum modern/negara kesejahteraan yang sering dikenal dengan *Welfare State*, tugas alat administrasi negara sangat luas sekali karena mencakup seluruh aspek kehidupan masyarakat. Tugas administrasi negara yang sangat luas ini terjadi karena adanya perubahan sosial yang terjadi di dalam masyarakat sehingga mempengaruhi perubahan masyarakat termasuk perubahan hukum dalam suatu negara seperti dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman[18] yang mengemukakan bahwa:

> "*Rapid social change is an obvious fact of modern life. Change affect every aspect of society, including law in government, systems which make up the very framework of organized society. Indeed, the structure of the state itself, in our time, seems new, seems dramatically different, compared to the structure of past societies, or societies outside the "developed" world.*
> *This peculiar from of 20th century sate is usually called the "welfare state" or more broadly, the welfare-regulatory state. Basically, it is an active, interventionist state. Government is ubiquitous. It collects huge post of tax money, and commands an enormous army of civil servants. It distributes billions in the form of welfare payments. In many countries, it runs the railroads, the postal service, the telephones; in others it has banks, steel mills and other enterprises in its portfolio. (Some of these may even make a profit). It also controls the economy (or tries to). It has its hands on the money supply. It instructs businesses on what they can and cannot do. Its range of intervention is vast: on the one hand, it regulates mergers between giant corporations, on the other, it limits the number of people who sell candy and gum on street corners. It also tries to instil some sort of order in a crowded, busy society – it sets speed limits, controls access to television channels, makes up rules about who gets into state universities, and restricts the legal sale of aspirins and drugs*". (Perubahan sosial yang cepat adalah kejelasan fakta dalam negara

[18] Gunther Teubner, *et.al*, *Dilemmas of Law in The Welfare State* (Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1986), hlm 13

> modern. Perubahan tersebut mempengaruhi setiap aspek yang ada dalam masyarakat, termasuk di dalamnya perubahan hukum dalam suatu negara, sitem yang membuat kerangka (*framework*) dalam mengorganisasikan masyarakat. Tentu saja termasuk struktur dari negara kita sendiri, pada saat ini berbeda bila dibandingkan dengan keadaan masyarakat pada masa yang lalu, atau masyarakat di negara lain. Keanehan negara dari abad ke 20 ini biasa dinamakan "negara kesejahteraan" atau lebih luas lagi negara kesejahteraan- mengatur negara. Pada dasarnya negara seperti ini aktif, negara yang mengintervensi masyarakat. Negara ada di mana-mana maksudnya negara mengatur segala segi kehidupan masyarakat. Dia mengumpulkan pos-pos pajak, dan memberikan komando melalui pegawai-pegawai negeri.....dst)

Kesejahteraan adalah sesuatu yang hanya dapat terwujud dalam perasaan masing-masing orang. Setiap orang, dalam dan bersama lingkungan sosial yang akrab, harus mewujudkan kesejahteraannya. Tetapi agar hal itu dapat dilaksanakan, mungkin perlu tersedia prasarana dan sarana dan negara yang harus bertugas untuk melaksanakannya, sehingga negara sebetulnya secara tidak langsung menyejahterakan atau membahagiakan masyarakat, dengan cara menciptakan prasarana-prasarana bagi kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat[19].

Negara Indonesia adalah negara hukum modern yang bersumberkan pada dasar negara dan falsafah bangsa Indonesia yakni Pancasila. Philipus M. Hadjon[20] mengemukakan bahwa dari riwayat perumusannya dan penempatan sila-silanya di dalam Pembukaan UUD 1945, Pancasila merupakan dasar negara dalam arti idiologi dan filsafat hidup bangsa Indonesia. Sebagai idiologi ataupun sebagai falsafah hidup dengan sendirinya Pancasila menjadi pedoman tingkah laku hidup

---

[19] Frans Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, Cetakan ketiga (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995), hlm 39

[20] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Cetakan pertama, Edisi Khusus (Surabaya: Peradaban, 2007), hlm 58

kenegaraan dan hidup bernegara. Dengan demikian sila-sila Pancasila [21] seharusnya menjadi pedoman bagi para penyelenggara negara dalam mensejahterakan warga negara Indonesia termasuk dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai aparat pelayan publik.

Berkembangnya konsep negara hukum modern, tidak terlepas dari perkembangan konsep negara hukum baik "*rechtsstaat*" maupun "*the rule of law*" Selanjutnya Philipus M. Hadjon[22] menyatakan bahwa konsep "*rechtsstaat*" lahir dari perjuangan menentang absolutisme sehingga bersifat revolusioner dan bertumpu atas sistem hukum Eropa Kontinental yang sering disebut *"civil law"* atau "*modern Roman Law*". Sebaliknya konsep "*the rule of law*" berkembang secara evolosioner dan bertumpu pada sistem hukum "*common law*". Karakteristik *"civil law"* adalah "*administratif*", sehingga menambah besar peranan administrasi negara sedangkan karakteristik "*common law"* adalah *"judicial"*, yang membuat peradilan dan hakim memjadi bertambah besar peranannya[23].

Latar belakang dari kedua sistem hukum tersebut berbeda dengan latar belakang Negara Republik Indonesia yang juga merupakan sebuah negara hukum. Negara Indonesia lama sejak sebelum merdeka sudah melaksanakan nilai-nilai

---

[21] Sila-sila Pancasila terdiri dari lima sila, yakni: Ketuhanan Yang Maha Esa; Kemanusiaan yang adil dan beradab; Persatuan Indonesia; Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan dan perwakilan; dan Keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia

[22] Philipus M. Hadjon. *op.cit*, hlm 67-68

[23] *Ibid,* Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa perbedaan karakteristik konsep "*civil law*" atau "*modern Roman Law"* dengan "*the rule of law*" disebabkan karena latar belakang kekuasaan raja. Pada masa Romawi kekuasaan raja yang menonjol adalah membuat peraturan melalui dekrit yang didelegasikan kepada pejabat administratif dan pejabat-pejabat itu membuat arahan tertulis bagi hakim tentang cara memutus sengketa. Begitu besar peran administrasi negara sehingga dalam sistem Kontinental muncul cabang hukum baru "*droit administratif*". Sebaliknya di Inggris kekuasaan utama raja adalah memutus perkara.

yang terkandung dalam sila-sila Pancasila yang kemudian sila-sila Pancasila itu menjadi dasar falsafah negara Indonesia. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa konsep negara hukum Indonesia adalah Negara Hukum Pancasila.Walaupun tidak dipungkiri konsep negara hukum Indonesia juga terpengaruh dari "*rechtsstaat*" maupun "*the rule of law*". F.J.Stahl[24] menyatakan bahwa unsur-unsur *Rechsstaat* di antaranya adalah :

a. perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
b. pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
c. pemerintahan yang berdasarkan peraturan;
d. adanya peradilan administrasi.

Sedangkan unsur-unsur *Rule Of Law* yang membentuk prinsip dasar konstitusi menurut A.V. Dicey[25] adalah sebagai berikut :

a. supremasi aturan-aturan hukum (*the absolute supremacy or predominance of regular law*);
b. kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administreted by the ordinary law courts*);
c. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (*a formula expressing the fact that with us the law of constitution*).

Untuk konsep negara hukum Indonesia, yang merupakan Negara Hukum Pancasila konsep-konsep "*the rule of law*" maupun konsep "*rechsstaat*" yang memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai

[24] SF Marbun *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, hlm 7-8, lihat juga Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, hlm 14 mengenai Landasan Teoritis Pengawasan Terhadap Pemerintah, dan Donald A. Rumokoy tentang *Perkembangan Tipe Negara Hukum dan Peranan Hukum Administrasi Negara*, dalam SF Marbun (*et.al*), *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara* hlm 3-14

[25] A.V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, Ninth Edition, (London: Macmillan and Co, 1952), hlm 202-203

titik sentral adalah tidak tepat[26]. Hal ini dikarenakan sejak awal didirikannya Negara Republik Indonesia tidak dimaksudkan sebagai negara yang bersifat individualis dan berfaham liberal, melainkan berbasis pada landasan filsafat Pancasila yang menyerasikan kepentingan individualistik-materialistik dan kepentingan kolektivistik-spiritualistik, sedangkan konsep "*the rule of law*" maupun konsep "*rechsstaat*" bertumpu pada filsafat liberalistik[27]. Negara Indonesia secara filsafati harus berlandaskan pada nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila, sehingga hubungan antara pemerintah dengan warga negaranya seharusnya lebih mengedepankan asas kegotongroyongan serta nilai-nilai musyawarah dalam mengambil keputusan. Negara hukum Pancasila dilandasi oleh nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila dan seharusnya menjiwai kehidupan kenegaraan di Indonesia. Oleh karena itu, penyusunan dan penerapan tata hukum di Indonesia sejak berlakunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus dilandasi dan dijiwai oleh Pancasila[28]. Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia dipakai sebagai pengaturan perilaku bangsa Indonesia, selain itu juga untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan dalam masyarakat dan juga dimaksudkan untuk mewujudkan asas keadilan, karena itu perwujudan dalam hukum diarahkan untuk memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi bagiannya sesuai

---

[26] Philipus M. Hadjon. *op.cit*, hlm 79 menyatakan bahwa untuk negara Republik Indonesia tidak dikehendaki masuknya rumusan hak-hak asasi manusia ala Barat yang individualistis sifatnya. Bagi Negara Republik Indonesia yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan

[27] Muhammad Syaifudin, *Nasionalisasi Perusahaan Modal Asing: Ide Normatif Pengaturan Hukumnya dalam UU No. 25 Tahun 2007 dan Relevansinya dengan Konsep Negara Hukum Kesejahteraan Pancasila dalam UUD NRI 1945* yang dimuat dalam Jurnal Hukum & Pembangunan Tahun Ke-41 No.4 Oktober 2011, hlm 670

[28] B. Arief Sidharta, *Bahan Kuliah/Handout Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Program Pasca Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010

dengan jasa yang telah diberikannya, memberikan perlakuan yang sama sesuai dengan proporsinya[29]. Itulah yang membedakan antara negara hukum Pancasila yang berbeda dengan konsep *"the rule of law"* maupun konsep "*rechsstaat*" bertumpu pada filsafat liberalistik. Di dalam konsep negara hukum Pancasila terkandung juga asas kerukunan, asas kepatutan, serta asas keselarasan yang menghendaki terciptanya harmoni dalam kehidupan bermasyarakat.

Peranan negara pada konsepsi negara hukum modern mempunyai posisi yang kuat dan besar. Negara dengan konsep demikian ini disebut dengan berbagai istilah, seperti: *welfare state* (negara kesejahteraan), *social service state* (negara memberi pelayanan kepada masyarakat), negara melakukan tugas *service public*, *bestuurszrog* (negara berfungsi menyelenggarakan kesejahteraan umum), *welvaarsstaat* (pemerintahan raksasa yang aktif)[30]. Di negara hukum modern, administrasi negara sebagai penyelenggara tugas pelayanan publik masuk dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat untuk melayani kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang sangat kompleks dan rumit. Tugas-tugas dari administrasi negara semakin lama terus bertambah, sementara itu tugas-tugas lama semakin berkembang[31]. Begitu juga peranan alat administrasi negara di Indonesia, namun demikian karena Indonesia adalah merupakan negara hukum Pancasila sehingga aparat negara dalam menjalankan tugasnya harus berlandaskan pada nilai-nila dan asas-asas yag terkandung dalam sila-sila Pancasila.

---

[29] *Ibid.*

[30] Berbagai penyebutan oleh beberapa ahli seperti Lemaire, AM. Donner, Philipus M. Hadjon, Gwendolen M. Carter, John H. Herz, sebagaimana dikutip oleh SF Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasif di Indonesia*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm 133

[31] *Ibid.*

Henk Addink, Gordon Anthony, Antoine Buyse & Cees Flinterman[32] menyatakan bahwa:

> "*Good Governance can be seen as one of the three cornerstones of any modern state. The deveopment of each of these three started at different moments in history and was often linked to the development of the state and all three are still in development. The first is the rule of law, the second is democracy, and the third is Good Governance. All these notions have in common that these are fundamental notions and that principles have been accepted in most of the modern states in the world. However the interpretation of these three notions are not always the same in each country. This is often linked to diverging economic and cultural factors in the country concerned. Nevertheless they have in common that the core of these notions is generally accepted. There are also links between the three cornerstones and their development they have influenced each other*"(tata pemerintahan yang baik di dalam negara hukum modern dapat dianggap sebagai salah satu dari tiga dasar atau landasan dari negara tersebut. Ketiga landasan tersebut adalah penegakan hukum, demokrasi, dan tata pemerintahan yang baik. Ketiganya mempunyai persamaan yaitu menjadi ide-ide fundamental dan ketiganya telah diterima oleh sebagian besar negara-negara (hukum) modern di dunia. Perkembangan masing-masing landasan tersebut di mulai dari sejarah yang berbeda dan sering dikaitkan dengan perkembangan negara dan ketiganya saat ini masih mengalami perkembangan. Akan tetapi, penafsiran-penafsiran ketiga ide tersebut tidak selalu sama di masing-masing negara. Hal ini sering dikaitkan dengan faktor-faktor budaya dan ekonomi yang berbeda di negara-negara tersebut. Meskipun demikian, ketiga gagasan tersebut mempunyai persamaan inti yang dapat diterima dalam negara yang bersangkutan. Ketiga gagasan itu dalam perkembangannya juga berkaitan dan ketiganya saling mempengaruhi satu sama lain).

Penegakan hukum adalah ide dimana penggunaan kekuasaan berdasarkan hukum dan subyek-subyeknya tidak akan diarahkan oleh kehendak penguasa yang sewenang-wenang. Tetapi terdapat tradisi-tradisi yang berbeda pada negara-negara yang menganut sistem hukum *Common Law* (*rule of law*) dan negara-negara yang menganut sistem hukum *Civil Law* (*Rechtsstaat, l'Etat de droit, Stato*

---

[32] Henk Addink, *et.al.*, *Human Right & good Governance,* SIM Special (Utcreht, 2010), hlm 11

del diritto). Hal ini menyebabkan penafsiran/interpretasi yang berbeda pada penggunaan istilah "penegakan hukum (*rule of law*)". Di satu sisi, terdapat dua kecenderungan utama yang menjadi teori yang kuat tentang penegakan hukum, sedangkan di sisi lain merupakan teori tentang penegakan hukum yang kurang kuat. Hal ini sama dengan perbedaan antara konsepsi yang lemah dan kuat tentang penegakan hukum. Konsepsi yang lemah meliputi prinsip-prinsip keadilan prosedural dan konsepsi yang kuat termasuk kriteria substantif, antara lain prinsip-prinsip universal. Unsur-unsur *rechtsstaat* (negara hukum) adalah: legalitas, pembagian (pemisahan dan keseimbangan) kekuasaan, perlindungan hak-hak dasar dan kontrol pengadilan. Selanjutnya, untuk ketiga kekuasaan klasik (pembuatan undang-undang, administrasi negara, dan kehakiman) terdapat perhatian lebih terhadap kekuasaan "keempat" (pengawasan) seperti pada Ombudsman dan Badan Pemeriksa Keuangan. Oleh karena perbedaan konsepsi-konsepsi ini, bagaimanapun juga, konsensus yang kuat berlaku dalam aturan hukum sebagai suatu prinsip yang fundamental. Aturan hukum menyatakan bahwa hak-hak warga harus dilindungi oleh hukum. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan Henk Addink[33] bahwa:

> *The rule of law is, basically, the idea that is subjects are not to be exposed to the arbitrary will of rulers. But we find different traditions in the common law world (rule of law) and in the civil law world (Rechtsstaat, l'Etat de droit, Stato del diritto). These different traditions attach different interpretations to the tern "rule of law". The main to tendencies, which are on the one hand, robust theory of the Rule of Law, and on the other hand, a less robust theory of the Rule of Law. Similar to this is the distinction between the thin and the thick conceptions of the Rule of Law. The thin conception embraces only principles of procedural fairness and the thick conception includes substantive criteria, such as*

[33] *Ibid*, hlm 12

universal principles. Elemements of the rechsstaat are: legality, division (separation and balance) of powers, protections of fundamental of rights and judicial control.
In addition to the three classical powers (legislation, administration, and judiciary) there is more and more attention for the "fourth" (controlling) powers like the Ombudsman and the Court of Audit. In spite of these different conceptions, however, a strong concensus does exist on the rule of law as a fundamental principle. The rule of law implies that rights must be protected by law.

Demokrasi adalah berkenaan dengan pengaruh rakyat terhadap kebijakan-kebijakan dan aktivitas-aktivitas pemerintahan yang di terapkan langsung baik oleh rakyat itu sendiri (demokrasi langsung) maupun oleh wakil rakyat yang telah dipilih (demokrasi perwakilan). Secara teori, suatu penelitian dibuat tentang kesatuan, demokrasi yang mengkoreksi sendiri seperti yang dikembangkan oleh Dicey dan tentang demokrasi majemuk seperti yang ada di Amerika Serikat. Berdasarkan pandangan dalam perbandingan tersebut, gagasan –gagasan baru dikembangkan dan ucapan-ucapan kritis muncul dalam perbaikan konstitusi dan demokrasi di Inggris dan demokrasi partisipatoris. Bagian-bagian dari demokrasi yakni dalam hal: pembuatan undang-undang oleh parlemen, pertanggung jawaban menteri terhadap parlemen, keterbukaan administrasi negara, keikutsertaan dalam partai-partai yang diminati, dan keseimbangan antara mayoritas dan minoritas. Menurut Henk Addink[34] tidak ada definisi khusus, umum yang diterima tentang 'demokrasi', tetapi setidaknya kesamaan dan kebebasan diidentifikasikan sebagai ciri penting dari demokrasi. Prinsip-prinsip ini direfleksikan bahwa semua warga negara adalah sama dihadapan hukum dan memiliki kekuasaan akses yang sama pula. Di dalam demokrasi perwakilan, setiap suara memiliki bobot yang sama.

[34] *Ibid.*

Tidak ada larangan apapun bagi seseorang yang berkeinginan untuk menjadi wakil rakyat. Kebebasan warga negara ini dilindungi oleh hak dan kebebasan yang sah. Konsep demokrasi perwakilan banyak muncul dari gagasan-gagasan dan lembaga-lembaga yang berkembang selama tahun 500 sampai tahun 1400-1500, pada Masa Pertengahan dan pada masa revolusi Amerika dan Perancis. Demokrasi telah dikenal sebagai "bentuk pemerintahan terakhir" dan telah begitu menyebar di seluruh belahan bumi. Kepemerintahan yang baik adalah suatu norma bagi pemerintah dan hak bagi warga negara di mana kondisi-kondisi tertentu telah disusun. Norma-norma ini terkadang berhubungan dengan norma-norma aturan hukum atau demokrasi. Tetapi sebagian besar norma-norma ini telah memiliki konten/isinya sendiri. Elemen-elemen atau bagian-bagian dari kepemerintahan yang baik adalah: kelayakan, keterbukaan, keikutsertaan, keefektifan, pertanggungjawaban, dan hak asasi manusia (secara ekonomi, sosial, dan kultural). Konsep ini terkadang memiliki banyak kandungan norma untuk semua kekuasaan di suatu negara, akan tetapi konsep ini juga dirumuskan dengan cara melarang dengan pertimbangan bahwa hal ini hanya akan diterapkan untuk administrasi negara[35]. Dalam pandangan yang lebih luas, kita harus membedakan antara ketiga tipe prinsip masing-masing dari tiga kekuasaan tersebut. Bagi pembuat undang-undang: Prinsip-Prinsip Pembuatan Undang-Undang yang Baik; bagi administrasi negara: Prinsip-Prinsip Administrasi Negara yang Baik; bagi kehakiman: Prinsip-Prinsip Prosedur-Prosedur yang Baik.

[35] *Ibid.*

Konsep negara hukum modern juga dianut oleh Indonesia[36]. Walaupun demikian pembuktian mengenai pernyataan bahwa negara Indonesia adalah sebuah negara hukum, terletak pada praktek penyelenggaraan pemerintahan. Objektivitas pelayanan kepada masyarakat merupakan sesuatu yang mutlak, sebagai syarat terwujudnya pemerintahan yang bersih (*clean gonernment*). Apalagi dalam kehidupan sehari-hari penyelenggara negara sering memperhadapkan norma hukum positif dengan realitas, kepastian hukum dengan keadilan masyarakat. Oleh karena itu memang diperlukan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai upaya perlindungan hukum[37].

2. Konsep tentang Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik

Di dalam negara yang menganut faham *Welfare State*, fungsi dan peran asas-asas umum pemerintahan yang baik dipakai sebagai sebagai patokan dan arahan yang wajib dilaksanakan oleh alat administrasi negara tidak hanya dalam melaksanakan undang-undang, namun demikian juga dalam merumuskan peraturan kebijakan bagi pelaksanaan wewenang, termasuk wewenang yang dimiliki oleh aparat pemerintah di daerah kabupaten/kota. Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini amat diperlukan dalam perumusan produk-produk hukum daerah di Indonesia utamanya dalam hal pengaturan kewenangan-kewenangan aparat di daerah dalam perumusan kebijakan perizinan. Hal ini mengingat bahwa negara Indonesia sebagai sebuah negara kesatuan yang berbentuk Republik, di dalamnya terdapat daerah-daerah provinsi, dan masing-masing daerah provinsi mempunyai daerah kabupaten/kota yang mempunyai

[36] Lihat ketentuan Pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945

[37] A. Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih* (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm 1-2

pemerintahan daerah sendiri. Di antara tugas-tugas pemerintah daerah kabupaten/kota tersebut adalah bertugas sebagai pelayan masyarakat/publik. Berdasarkan ketentuan alenia keempat pembukaan Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945, pemerintah Republik Indonesia mempunyai tugas untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Hal ini memperlihatkan bahwa negara Indonesia sebetulnya merupakan salah satu negara yang menganut faham *Welfare State*. Negara yang berfaham seperti ini adalah termasuk dalam klasifikasi negara hukum modern.

Seringkali administrasi negara dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik *(public service)* untuk menyelesaikan masalah-masalah konkrit yang terjadi dalam masyarakat terbentur pada tidak adanya aturan-aturan yang menjadi dasar untuk penyelesaian masalah tersebut atau kalaupun ada aturan-aturan itu sudah tidak dapat dipakai sebagai dasar dalam penyelesaian masalah karena sudah ketinggalan jaman. Oleh karena itu supaya alat administrasi negara dapat menjalankan kewajibannya sebagai pelayan masyarakat dengan baik maka kepadanya diberikan wewenang untuk menyelesaikan persoalan-persoalan masyarakat yang menjadi tanggungjawab dan wewenangnya dengan diskresi atau *Ermessen*, yakni suatu asas kebijaksanaan atas inisiatif sendiri yang dipunyai oleh alat administrasi negara untuk menyelesaikan masalah-masalah konkrit dalam masyarakat sesuai bidang tugas yang diembannya selaku alat negara. Namun demikian di dalam pelaksaan asas kebebasan bertindak atau kebijaksanaan atas inisiatif sendiri ini, alat administrasi negara harus mengindahkan rambu-rambu

yang ada sehingga perbuatan yang dia lakukan untuk pelaksanaan asas diskresi/*Ermessen* tidak melanggar hukum *(ultra vires)* dan perbuatannya juga harus bisa dipertanggungjawabkan.

Di dalam menjalankan kewajibannya selaku pelayan publik, alat administrasi negara harus memperhatikan dasar-dasar dan patokan-patokan agar dia tidak dinyatakan sebagai seorang yang menyalahi aturan dan prosedure-prosedure dalam pelaksanaan wewenangnya. Dasar-dasar dan patokan-patokan itu ada dalam bidang Hukum Administrasi Negara maupun dalam bidang Hukum Tata Negara. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa penggunaan diskresi/*Ermessen*, dalam pelaksanaan tugas selaku pelayan publik harus mengindahkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, supaya penggunaan kekuasaan berdasarkan diskresi/*Ermessen* itu, seperti apa yang dikatakan **Thomas Aquinas** dapat dipertanggungjawabkan dan tidak merupakan *corruptio legis*. Asas-asas umum pemerintahan yang baik, merupakan aturan hukum tidak tertulis yang harus dipatuhi oleh administrasi negara (alat-alat pemerintah) untuk melaksanakan tugas yang menjadi tanggungjawabnya dan kedudukannya harus diletakkan sama/sejajar dengan aturan hukum tertulis.

Salah satu patokan atau tolok ukur yang bisa dipakai untuk menilai apakah diskresi/*Ermessen* sudah dilaksakan dengan baik atau tidak adalah rumusan-rumusan yang ada dalam hukum yang kita kenal dengan nama asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pada awalnya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), merupakan aturan hukum tidak tertulis yang harus dipatuhi oleh administrasi negara (alat-alat pemerintah) untuk melaksanakan tugas yang

menjadi tanggungjawabnya dan kedudukannya harus diletakkan sama/sejajar dengan aturan hukum tertulis. Selain itu, prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik dapat dipakai sebagai alat untuk proses (mengajukan) banding bagi warga negara terhadap tindakan pemerintah untuk yang dianggap merugikan dirinya. Asas-asas ini juga dapat dipakai oleh pengadilan untuk menilai tindakan pemerintah. Di samping itu asas-asas umum pemerintahan yang baik juga termasuk di dalam prinsip-prinsip hukum umum. Hal ini sesuai dengan pendapat J.B.J.M ten Berge dkk[38] yang mengemukakan bahwa:

> *"Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ongeschreven rechtsnormen welke door bestuursorganen tot gelding moeten worden gebracht in combinatie met de (overige) normen van het geschreven en het ongeschreven recht. Daarnaast zijn algemene beginselen van behoorlijk bestuur beroepgrond voor burgers die tegen het overheidshandelen willen ageren. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn tevens toetsings- en vernietigingsnormen voor rechtsprekende instansties. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen worden gerekend tot de algemene rechtsbeginselen. Een aantal toepassingen van beginselen van behoorlijk bestuur zijn reeds opgenomen in verschillende wettelijke regelingen. Bijvoorbeeld artikel 14, eerste lid, Wet Arob, waarin is bepaald dat het administratief orgaan verplicht is de indiener van een bezwaarschrift te horen. in de toekomt zullen meerdere toepasingen van behoorlijk bestuur worden gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht".*

Berkaitan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dapat dikatakan bahwa asas-asas ini diperlukan dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik. Kepemerintahan yang baik, merupakan suatu norma bagi pemerintah dan hak bagi warga negara di mana kondisi-kondisi tertentu telah

---

[38] J.B.J.M ten Berge, *et.al.*, , *Verklarend Woodenboek Openbaar Bestuur* (Amsterdam: Samsom H.D. Tjeenk Willink Alphen aan den Rijn, 1992), hlm 54

disusun. Asas-asas pemerintahan yang baik ini terkadang berhubungan dengan norma-norma aturan hukum dan demokrasi. Tetapi sebagian besar norma-norma ini telah memiliki konten/isinya sendiri. Elemen-elemen atau bagian-bagian dari kepemerintahan yang baik adalah: kelayakan, keterbukaan, keikutsertaan, keefektifan, pertanggungjawaban, dan hak asasi manusia (secara ekonomi, sosial dan kultural). Konsep ini terkadang memiliki banyak kandungan norma untuk semua kekuasaan di suatu negara. Dalam pandangan yang lebih luas harus dibedakan prinsip masing-masing ketiga kekuasaan. Bagi pembuat undang-undang adalah prinsip-prinsip pembuatan undang-undang yang baik, bagi administrasi negara adalah prinsip-prinsip administrasi negara yang baik, dan bagi pengadilan: prinsip-prinsip prosedure peradilan yang baik. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan Henk Addink, menyebutkan bahwa[39]:

> "*Good Governance is norm for the governments and a right for the citizen in wich more specific conditions have been formulated. These norms are sometimes linked to the norms of rule of law or democracy, but mostly they have their own contents. Elements of Good Governance are: properness, transparency, participation, effectiveness, acountability and (economic, social and cultural) human right. The concept is sometimes broad – containing norms for all the powers in the state – but this concept is also formulated in a more restricted way in the sense that it only applies to the administration. In the broader perception we have to distinguish between the three types of of principles of each of the three powers. For the legislator: the Principles of Good Legislation; for the administration: the Principles of Good Administration; and for the judiciary: the Principles of Good Procedures*"

Di Negara Indonesia konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik pada masa Orde Baru memang belum banyak dituangkan dalam peraturan perundang-undangan secara tertulis. Hal ini bisa dibenarkan karena asas-asas umum

[39] Henk Addink, *et.al.*, *Human Right*....., *op. cit.*, hlm 14

pemerintahan yang baik awalnya merupakan norma hukum tidak tertulis. Namun demikian setelah jatuhnya Orde Baru banyak ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang memuat asas-asas ini secara tertulis. Hal ini dilakukan mengingat bahwa dalam melaksanakan tugas, peran, dan tanggung jawab alat administrasi negara selaku alat pemerintah dan sebagai pelaksana pelayanan publik memerlukan kekuasaan/wewenang yang besar dan potensial untuk disalahgunakan (*detournement de pouvuir*), digunakan dengan sewenang-wenang (*abus de droit/ willekuer*), dan bahkan digunakan bertentangan dengan hukum [40] termasuk di dalamnya pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Perumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia setelah jatuhnya Orde Baru, diawali dengan dikeluarkannya TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya berbagai undang-undang yang mencantumkan asas-asas umum pemerintahan yang baik di dalam pasal-pasalnya. Adapun dasar filosofi dari dikeluarkannya TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 dapat dilihat pada bagian menimbang, yang menyatakan bahwa :

a. Berdasarkan Undang Undang Dasar 1945, pelaksanaan penyelenggaraan negara dilakukan oleh lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif;
b. Dalam penyelenggaraan negara telah terjadi pemusatan kekuasaan, wewenang, tanggung jawab pada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang berakibat tidak berfungsinya dengan baik Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara laiinnya, serta tidak berkembangnya

[40] SF Marbun, *Eksistensi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak.....,op.cit*, hlm. 5

partisipasi masyarakat dalam memberi kontrol sosial dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;

c. Tuntutan hati nurani rakyat menghendaki adanya penyelenggaraan negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggungjawab agar reformasi pembangunan dapat berdaya guna dan berhasil guna;
d. Dalam penyelenggaraan negara telah terjadi praktek-praktek usaha yang lebih menguntungkan sekelompok tertentu yang menyuburkan korupsi, kolusi, dan nepotisme, yang melibatkan para pejabat negara dengan para pengusaha sehingga merusak sendi-sendi penyelenggaraan negara dalam berbagai aspek kehidupan nasional;
e. Dalam rangka rehabilitasi seluruh aspek kehidupan nasional yang berkeadilan, dibutuhkan penyelenggara negara yang dapat dipercaya melalui usaha pemeriksaan harta kekayaan para pejabat negara dan mantan pejabat negara serta keluarganya yang diduga berasal dari praktek kolusi, korupsi, dan nepotisme, dan mampu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme;
f. Berhubung dengan itu perlu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republok Indonesia yang mengatur tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 1 TAP MPR RI Nomor X1/MPR/1998, dinyatakan bahwa:

> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia berketetapan untuk memfungsikan secara proporsional dan benar Lembaga Tinggi Negara, lembaga Kepresidenan, dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara lainnya, sehingga penyelenggaraan negara berlangsung sesuai dengan Undang Undang Dasar 1945.

Mengenai penyelenggaraan negara, ketentuan Pasal 2 TAP MPR RI Nomor X1/MPR/1998, menyatakan bahwa:

(1) Penyelenggaraan negara pada lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dan bertanggungjawab kepada masyarakat, bangsa, dan negara.
(2) Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut, penyelenggara negara harus jujur, adil, terbuka, dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Untuk menghindari praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), ketentuan Pasal 3 TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 menyatakan bahwa:

(1) Untuk menghindarkan praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya, harus mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan setelah menjabat.
(2) Pemeriksaan atas kekayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di atas dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk oleh Kepala Negara yang keanggotaannya terdiri dari pemerintah dan masyarakat.
(3) Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dilakukan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten undang-undang tindak pidana korupsi.

Sedangkan untuk mengupayakan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme, ketentuan Pasal 4 TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 menyatakan bahwa:

> Upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga, dan kroninya maupun pihak swasta/konglomerat termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia.

Beberapa konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan secara tertulis berkembang dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia [41]. Perundang-undangan yang di dalamnya memuat ketentuan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut, di antaranya adalah UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korusi Kolusi dan Nepotisme. Konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik undang-undang tersebut ada tujuh (7) asas, yakni asas kepastian hukum; tertib penyelenggaraan negara; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; dan akuntabilitas.

[41] Bandingkan ketentuan Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dengan ketentuan Pasal 3 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik juga dituangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan Pasal 20 ayat (1) undang-undang tersebut menentukan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas 9 asas, yakni asas: kepastian hukum; tertib penyelenggaraan negara; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi; dan efektivitas.

Pasal 3 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan pada 14 (empat belas) asas, yakni asas: kepentingan umum; kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan hak dan kewajiban; keprofesionalan; partisipatif; persamaan perlakuan/tidak diskriminatif; keterbukaan; akuntabilitas; fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; ketepatan waktu; dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Sebetulnya konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik[42] pertama kali muncul di Parlemen Belanda pada bulan April 1950, yang dikemukakan oleh Komisi *De' Monchy* selaku anggota Parlemen Belanda. Menurut *De'Monchy,* dipandang perlu segera diadakan perlindungan dari para warga (burger) terhadap tindakan-tindakan administrasi negara. Meskipun tindakan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dipaparkan oleh *Monchy* bahwa untuk terlaksananya pemerintahan yang bersih, maka para penyelenggara administrasi tidak cukup hanya berpegang pada aturan normatif undang-undang. Mereka juga

[42] A. Muin fahmal, *op.cit.*, hlm 7-8

harus berpedoman pada asas-asas umum pemerintahan yang baik, sebagai peningkatan perlindungan hukum bagi warga negara.

Pemikiran *De Monchy* ini dilatarbelakangi bahwa dalam berbagai doktrin tentang kehidupan ketatanegaraan dimungkinkan adanya tindakan yang cepat, tepat dan berfaedah, namun harus tetap dalam bingkai yuridis. Tindakan ini sering disebut sebagai asas kebebasan bertindak yang diberikan pada alat administrasi negara. Kebebasan ini di Jerman disebut dengan istilah *Freiess Ermessen*, di Perancis *Pouvoir Discretionnaire*, di Belanda disebut *Vrij Bestuur*. Di Indonesia sering dipakai istilah kebijakan atau kebebasan administrasi negara[43]. *Freiess Ermessen*[44], sering dirumuskan sebagai kemerdekaan yang diberikan kepada administrasi (*bestuur*) untuk melakukan suatu tindakan yang dipandang perlu dan tidak secara tegas diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Tindakan tersebut harus cepat dan tepat serta berfaedah. Adanya doktrin kebebasan bertindak dari alat administrasi negara memunculkan pemikiran bahwa tindakan pemerintah harus dibingkai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*) yang menjadi sarana hukum sebagai bagian dari norma hukum dalam menjalankan tugasnya.

Temuan *De Monchy* mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik dikembangkan oleh para ahli Hukum Administrasi di beberapa negara, terutama di Belanda, termasuk di Indonesia. Hasil temuan Komisi ini diberlakukan oleh hakim selaku kaidah dalam membatalkan keputusan administratif (*administratif*

---

[43] *Ibid.*

[44] Saut P. Panjaitan tentang *Makna dan Peranan Freies Ermessen dalam Hukum Administrasi Negara*, dalam SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press), hlm 107

beschikking). Oleh karena itu asas-asas umum pemerintahan yang layak ini tidak lagi sekedar berperan selaku asas hukum pada umumnya, namun sudah berubah menjadi norma hukum yang dibuat oleh hakim melalui putusan-putusannya yang berpaut dengan perkara administratsi (*judge made law*)[45]. Berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara asas-asas umum pemerintahan yang baik ini juga diakui sebagai dasar pengujian hakim di dalam sengketa tata usaha negara dan sekaligus dapat dipakai sebagai alasan-alasan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara.

3. Konsep tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Konsep tentang kewenangan mempunyai relevansi penting di dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Hal ini dikarenakan setiap penyelenggaraan aktivitas kenegaraan dan pemerintahan harus dilaksanakan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Konsep tentang kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak bisa dilepaskan dengan konsep tentang bentuk-bentuk negara. Sudah dipahami bahwa ada dua (2) bentuk negara dalam pembahasan tentang ilmu negara, yaitu negara kesatuan dan negara federal. Negara kesatuan adalah negara yang bersusunan tunggal, artinya bahwa dalam negara tersebut tidak ada bagian-bagian negara yang juga berstatus sebagai negara, jadi hanya ada satu negara tidak ada negara di dalam negara. Prinsip-prinsip negara negara kesatuan yakni[46]:

a. Wewenang membentuk UUD hanya ada pada pemerintah pusat;

---

[45] *Ibid.*

[46] Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah* Edisi 2 (Yogyakarta: BPFE UGM, 2004), hlm 175

b. Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, pusat dapat melaksanakan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan;
c. Dalam melaksanakan asas desentralisasi, perumusan serta penyebutan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah daerah dirumuskan dan disebut secara tegas dan terperinci;
d. Kekuasaan atau wewenang asli ada pada pemerintah pusat;
e. Kedaulatan pemerintah pusat pada negara kesatuan yang melaksanakan asas desentralisasi lebih kuat dari pada kedaulatan yang ada pada pemerintah pusat negara federasi.

Kewenangan yang dipunyai oleh pemerintah maupun pemerintah daerah dibedakan menjadi wewenang hukum publik dan wewenang hukum privat. Wewenang hukum publik adalah wewenang untuk menimbulkan akibat-akibat hukum yang sifatnya merupakan hukum publik, seperti wewenang untuk perbuatan mengeluarkan aturan-aturan, perbuatan mengeluarkan keputusan atau ketetapan. Wewenang hukum publik ini hanya dipunyai oleh badan-badan hukum publik, dan hanya badan-badan yang sesuai atau menurut undang-undang saja yang dapat menimbulkan akibat-akibat hukum yang bersifat publik. Badan-badan seperti ini yang sering disebut dengan badan-badan pemerintahan administratif dan badan-badan yang mengeluarkan aturan-aturan. Sedangkan wewenang hukum privat atau wewenang hukum perdata dimiiki oleh orang-orang pribadi atau badan-badan hukum sedangkan wewenang hukum publik hanya dimiliki oleh penguasa. Dalam ajaran ini terkandung makna bahwa bahwa setiap orang atau badan yang memiliki wewenang hukum publik harus dimasukkan dalam golongan penguasa [47]. Golongan penguasa atau golongan yang memiliki wewenang hukum publik ini harus menjalankan kekuasaan tau kewenangannya berdasarkan hukum,

[47] Philipus M. Hadjon *et.al*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993), hlm 69-70

baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Hal ini dikarenakan bahwa negara Indonesia adalah merupakan negara hukum [48]. Ketentuan mengenai Indonesia adalah negara hukum dapat dilihat dari bunyi ketentuan Pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 yang telah diamandemen. Ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang telah diamandemen menyatakan bahwa: "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Indonesia adalah negara yang bersusunan tunggal (kesatuan), artinya bahwa dalam negara Indonesia tidak ada bagian-bagian dari negara Indonesia yang juga berstatus sebagai negara, jadi dalam negara Indonesia tidak ada negara lagi di dalamnya. Mengenai ketentuan bahwa Indonesia adalah merupakan negara kesatuan, dapat dilihat dari bunyi ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa: "Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik". Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa:

> "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang".

Undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah pada saat ini adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

[48] Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm 22. Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah *rechtstaat* dan *the rule of law*, dua konsep tersebut selalu dikaitkan dengan konsep perlindungan hukum terhadap hak-hak asasi manusia.

sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berkaitan dengan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

> "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".

Otonomi artinya bahwa kepada daerah diberikan kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga daerah. Sedangkan tugas pembantuan bahwa pemerintah daerah ditugasi untuk membantu melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah. Hal ini perlu dilakukan mengingat pemerintah pusat tidak bisa melaksanakan urusan pemerintahannya sediri di daerah.

4. Konsep dan Teori tentang Perbuatan Alat Administrasi Negara

Perbuatan alat administrasi negara diklasifikasikan menjadi perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) dan perbuatan nyata (*feitelijke handelingen*) [49]. Perbuatan yang masuk klasifikasi perbuatan hukum, masih diklasifikasikan lagi menjadi perbuatan yang didasarkan pada hukum privat dan hukum publik. Menurut Utrecht[50] perbuatan hukum yang termasuk dalam klasifikasi perbuatan hukum publik masih dikategorikan lagi dalam perbuatan hukum publik bersegi

---

[49] *Rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht, "Algemene bepalingen van administratief recht"*, (Samson H.D. Tjeen Willink bv Alphen aan den Rijn, 1984), hlm 5. Lihat juga E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1994), hlm 86-99

[50] *Ibid.*, hlm 91-95

satu, perbuatan hukum publik bersegi dua. Sedangkan perbuatan hukum yang didasarkan pada hukum privat selalu bersegi dua. Di dalam Hukum Administrasi Negara dari berbagai macam perbuatan hukum yang dilakukan oleh alat administrasi negara, yang penting terutama adalah perbuatan hukum yang termasuk dalam klasifikasi perbuatan hukum publik utamanya perbuatan hukum publik yang bersegi satu. Suatu perbuatan dikatakan sebagai perbuatan hukum publik bersegi satu, karena dalam perbuatan hukum publik tersebut hanya ada satu kehendak yang menonjol yakni kehendak dari alat administrasi negara itu sendiri selaku alat negara. Contoh dari perbuatan hukum publik bersegi satu yang dikeluarkan oleh alat administrasi negara adalah perbuatan mengeluarkan peraturan dan perbuatan mengeluarkan keputusan atau ketetapan. Bentuk keluaran dari perbuatan mengeluarkan keputusan atau ketetapan administrasi negara ini sering dikenal dengan nama keputusan atau ketetapan administrasi negara, dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara disebut dengan istilah Keputusan Tata Usaha Negara, dalam bahasa Belanda dikenal dengan nama *beschikking*. Keputusan atau ketetapan administrasi negara, merupakan bagian terbesar dari macam-macam perbuatan yang dilakukan oleh alat administrasi negara. Ridwan HR[51] menyunting pendapat P. de Haan dan kawan-kawan, menyatakan bahwa ketetapan administrasi merupakan bagian dari tindakan pemerintahan yang paling banyak muncul dan paling banyak dipelajari dalam Hukum Administrasi Negara.

[51] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cetakan ke-7 (Jakarta: Raja Grafindo Pesada, 2011), hlm 141.

Keputusan atau ketetapan administrasi negara sendiri, dapat diklasifikasikan menjadi beberapa golongan, yakni[52]:

a. Keputusan deklaratour dan konstitutif[53];
b. Keputusan yang menguntungkan dan memberi beban;
c. Keputusan *eenmalig*[54] dan permanen;
d. Keputusan bebas dan terikat;
e. Keputusan positif dan negatif[55]; dan
f. Keputusan perorangan dan kebendaan.

Perbedaan antara keputusan atau ketetapan administrasi Negara dengan peraturan bisa dikemukakan sebagai berikut, sebuah keputusan dibuat untuk menyelesaikan hal-hal konkrit yang telah diketahui terlebih dahulu oleh alat administrasi negara dan bersifat kasuistik. Sedangkan peraturan, dibuat untuk menyelesaikan hal-hal yang bersifat abstrak yang belum diketahui sebelumnya dan bersifat umum, dan yang mungkin akan terjadi di kemudian hari. Ada kalanya perbedaan antara peraturan dan keputusan tidak jelas, karena ada suatu bentuk peraturan yang bersifat *einmalig*, yaitu suatu peraturan yang dibuat untuk menyelesaikan suatu perkara konkrit dan setelah penyelesaian itu terlaksana kemudian peraturan itu berhenti dengan sendirinya tanpa dicabut.

Pada dasarnya, sebuah keputusan atau ketetapan administrasi negara bisa dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya. Namun demikian bisa saja terjadi, sebuah keputusan atau ketetapan alat administrasi negara dikeluarkan tidak berdasarkan peraturan perundang-

[52] *Ibid*, hlm 157-161

[53] Keputusan atau ketetapan deklaratour, adalah keputusan yang mengakui hak yang sudah ada sedangkan keputuan konstitutif adalah keputusan yang menimbulkan suatu hak baru yang sebelumnya tidak dipunyai oleh seseorang yang namanya disebut dalam keputusan itu.

[54] Keputusan *eenmalig* adalah keputusan yang hanya berlaku sekali atau keputusan sepintas lalu atau keputusan yang bersifat kilat.

[55] Keputusan positif adalah keputusan yang menimbulkan hak dan kewajiban baru bagi orang yang dikenai atau disebut dalam keputusan, sedangkan keputusan negatif adalah keputusan yang tidak menimbulkan perubahan keadaan hukum dari orang yang dikenai keputusan.

undangan yang sudah ada sebelumnya. Hal ini dilakukan mengingat tugas dari alat administrasi negara di dalam negara kesejahteraan adalah untuk menyelenggarakan kepentingan umum yang cakupannya sangat luas dan berkembang pesat sesuai perkembangan yang ada di dalam masyarakat. Pada hal kita ketahui seringkali peraturan atau hukum-hukum tertulis acap kali berkembangnya sangat lamban dibanding perkembangan masyarakat, sehingga banyak kasus-kasus, peristiwa-peristiwa yang ada di dalam masyarakat yang segera memerlukan penanganan akan tetapi peraturannya belum ada atau kalaupun ada sudah ketinggalan zaman sehingga tidak bisa dipakai lagi untuk menyelesaikan suatu kasus/peristiwa yang ada di dalam masyarakat, padahal kasus itu harus segera diselesaikan.

Philipus M. Hadjon dan kawan-kawan[56] mengemukakan bahwa jika dilihat dari dampak suatu keputusan/ketetapan terhadap orang yang diberi keputusan atau dituju oleh keputusan, maka dapat digolongkan ke dalam:

a. keputusan-keputusan dalam rangka ketentuan-ketentuan larangan dan/atau perintah;
b. keputusan-keputusan yang menyediakan sejumlah uang;
c. keputusan-keputusan yang membebankan suatu kewajiban keuangan;
d. keputusan-keputusan yang memberikan suatu kedudukan;
e. keputusan-keputusan untukpenyitaan.

Di dalam Hukum Administrasi Negara, keputusan-keputusan dalam rangka ketentuan-ketentuan larangan dan/atau perintah merupakan golongan keputusan yang paling biasa dikeluarkan oleh alat administrasi negara atau pejabat yang berwenang. Kategori yang paling penting dalam keputusan ini adalah perizinan.

[56] Philipus M.Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, *op.cit.*, hlm 122

5. Konsep tentang Pelayanan Publik

Konsep pelayanan publik, utamanya pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dilaksanakan karena daerah kabupaten/kota merupakan ujung tombak pelayanan kepada masyarakat di Indonesia. Di dalam hal ini asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dipakai sebagai dasar dan pedoman yang harus dipatuhi oleh administrasi negara (alat-alat pemerintah) untuk melaksanakan tugas yang menjadi tanggungjawabnya. Apabila aparat pemerintah daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan tugasnya berlandaskan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik maka warga negara tidak akan merasa dirugikan haknya dan juga tidak akan ada tuntutan ke pengadilan terkait dengan pelanggaran asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh aparat pemerintah daerah kabupaten/kota.

Ketentuan bagian menimbang UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Pulik huruf (a), menyatakan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik, secara filsafati memang sudah baik karena alat administrasi negara harus menjalankan tugasnya selaku pelayan publik untuk mensejahterakan warga dalam negara yang menganut faham *welfare state*. Negara yang bertipe semacam ini adalah merupakan salah satu bentuk negara hukum. Pada negara yang menganut faham seperti ini, negara dituntut untuk mensejahterakan warga negaranya. Tipe negara semacam ini memerlukan sarana hukum yang benar dari sisi pemahaman ontologi maupun epistemelogi, serta aksiologinya sehingga benar-benar hukum tersebut dapat dipakai sebagai dasar dalam pelaksanaan tugas

alat administrasi negara dengan benar dan adil. Hal ini termasuk juga aturan-aturan hukum yang mengatur tentang pelayanan publik utamanya pelayanan publik di bidang perizinan investasi. Di dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam penyelenggaraan pelayanan publik pemerintah Indonesia dan pemerintah daerah di Indonesia harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Penjelasan umum Undang-Undang Pelayanan Publik menyatakan bahwa Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan tentang tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administrasi. Undang-undang ini diberlakukan dengan harapan dapat memberi kejelasan dan pengaturan mengenai pelayanan publik, antara lain meliputi:

a. Pengertian dan batasan penyelenggaraan pelayanan publik;
b. Asas, tujuan, dan ruang lingkup penyelenggaraan pelayanan publik;
c. Pembinaan dan penataan pelayanan publik;
d. Hak, kewajiban, dan larangan bagi seluruh pihak yang terkait dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
e. Aspek penyelenggaraan pelayanan publik yang meliputi standar pelayanan, maklumat pelayanan, system informasi, sarana dan prasarana, biaya/tarif pelayanan, pengelolaan pengaduan, dan penilaian kinerja;
f. Peran serta masyarakat;
g. Penyelesaian pengaduan dalam penyelenggaraan pelayanan, dan
h. Sanksi.

6. Konsep tentang Perizinan Investasi

Perizinan investasi mempunyai kaitan erat dengan pelayanan publik. Hal ini dikarenakan perizinan merupakan bagian dari pelayanan administratif sebagaimana telah ditentukan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyatakan bahwa: "Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan".

Konsep perizinan adalah merupakan kategori yang paling penting dalam pembuatan keputusan oleh alat administrasi negara. Di dalam keputusan perizinan ini sistemnya adalah bahwa sebetulnya undang-undang melarang suatu tindakan tertentu atau tindakan-tindakan tertentu yang saling berhubungan. Namun larangan itu tidak dimaksudkan secara mutlak, untuk dapat bertindak dan mengendalikan masyarakat dengan cara mengeluarkan izin, khususnya dengan menghubungkan peraturan-peraturan pada izin itu[57].

Perizinan investasi berhubungan juga dengan konsep bahwa izin merupakan instrumen bagi pemerintah untuk mengendalikan dan membina kegiatan warganya. N.M Spelt dan J.B.J.M. ten Berge[58] menyatakan bahwa pada masa kini tugas punguasa telah berkembang dengan pesat termasuk dalam bidang kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat. Oleh karena itu berkembang pula instrumen-instrumen pemerintah dalam melaksanakan tugasnya termasuk instrumen dalam bidang perizinan. Izin merupakan instrumen pemerintahan yang paling banyak digunakan dalam Hukum Administrasi Negara. Pemerintah

[57] *Ibid.*, hlm 123

[58] N.M Spelt & J.B.J.M. ten Berge *Pengantar Hukum Perizinan*, Cetakan Pertama. Penyunting Philipus M. Hadjon (Surabaya: Yuridika, 1993), hlm 1

menggunakan izin sebagai instrumen yuridis untuk mengendalikan tingkah laku warganya. Izin dipergunakan oleh pemerintah sebagai instrumen untuk mempengaruhi warga masyarakat untuk mengikuti cara yang dianjurkan oleh pemerintah guna mencapai tujuan konkrit yang terkait dengan kepentingan umum sehingga pemerintah harus melakukan tindakan pengawasan khusus dalam keputusan pemberian izin[59].

Konsep perizinan investasi atau penanaman modal tidak bisa dilepaskan dari keberadaan Pasal 33 ayat (4) Undang UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

> "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional".

Ketentuan pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 ini mengandung makna bahwa di dalam kegiatan perekonomian nasional, termasuk dalam kegiatan penanaman modal harus ada keterlibatan pemerintah di dalamnya. Keterlibatan pemerintah dalam kegiatan investasi ini dengan menggunakan instrumen perizinan agar tidak merugikan warga masyarakat. Di samping itu juga untuk melindungi warga masyarakat yang melakukan investasi dikarenakan dengan pemberian izin dari pemerintah diharapkan akan tercipta asas kepastian hukum.

Perizinan investasi, dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota dengan mengeluarkan

---

[59] *Ibid.*, hlm 2-5

keputusan administrasi negara untuk melindungi warga masyarakat dari kerugian akibat adanya kegiatan investasi. Di samping itu juga untuk melindungi lingkungan hidup agar tidak terjadi kerusakan lingkungan yang dapat membahayakan warga masyarakat. Hal ini perlu dilakukan mengingat kegiatan investasi berkaitan erat dengan kegiatan-kegiatan yang menyebabkan terjadinya perubahan fungsi lingkungan hidup. Perizinan investasi juga diberikan untuk melindungi para investor domestik maupun investor asing di dalam melakukan kegiatan investasinya. Oleh karena itu perlu kebijakan perizinan investasi, termasuk di dalamnya pengaturan tentang pelayanan perizinan investasi untuk melindungi masyarakat luas dengan berpedoman pada ketentuan konstitusional yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 beserta peraturan pelaksanaannya. Kebijakan perizinan investasi di dalamnya juga harus memuat asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai patokan dan arahan yang wajib dilaksanakan dalam pelaksanaan kebijakan perizinan investasi.

G. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan ini adalah penelitian hukum[60]. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan filosofis[61], pendekatan historis[62], pendekatan komparatif, pendekatan

[60] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm 42-43 mengemukakan bahwa penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisanya. Lihat juga Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Keempat, (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2008), hlm 22

[61] Sjahran Basah, *Ilmu Negara* (Jakarta: PT Ichtiar Baru-van Hoeve, tanpa tahun), hlm 61. Metode atau pendekatan filosofis adalah suatu metoda yang di dalam penyelidikannya meninjau serta membahas objek penyelidikannnya secara abstrak-idiil.

sosiologis dan budaya, serta pendekatan konseptual. Penelitian ini mengkaji dan menganalisis temuan-temuan penelitian mengenai perlunya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam kebijakan perizinan investasi pemerintah kabupaten/kota di Indonesia juga temuan-temuan tentang rumusan konsep dan implementasi AUPB pada kebijakan perizinan investasi dalam bentuk produk hukum daerah Pemda DIY, maupun Pemda kabupaten/kota di DIY yang terkait dengan kebijakan perizinan investasi.

Oleh karena itu penelitian ini juga memfokuskan diri pada peraturan perundang-undangan atau produk-produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah yang ada di DIY beserta keputusan-keputusan administrasi negara yang dikeluarkan oleh pejabat-pejabat pemerintah di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota yang ada di DIY.

2. Wilayah Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan pengambilan sampel (*unit of analysis*) yang ditentukan secara purposive[63]. Teknik ini dilakukan karena penelitian ini termasuk penelitian kualitatif yang berbeda dengan penelitian kuantitatif. Dalam hal ini diambil 2 kabupaten dan 1 kota di DIY yang diambil sebagai *unit of analysis* yakni Kabupaten Sleman, Kabupaten Kulon Progo, dan Kota

---

[62] *Ibid*, hlm 63. Metode historis adalah metoda yang didasarkan pada analisis dari kenyataan-kenyataan sejarah yaitu ditinjau dari pertumbuhan dan perkembangannya, sebab akibat sebagaimana terwujud dalam sejarah. Sejarah hukum menurut B. Arief Sidharta dalam *Handout Mata Kuliah Filsafat Hukum*, Program Doktor (S3) UII Yogyakarta, 2010 dinyatakan sebagai ilmu hukum yang mempelajari gejala-gejala hukum dari masa lampau, memaparkan dan menjelaskan hukum positif yang berlaku di masa lampau. Sejarah hukum penting untuk "pemahaman" yang lebih baik tentang hukum yang berlaku (sekarang).

[63] Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cetakan ketigapuluhtiga, Edisi Revisi, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014), hlm 223.

Yogyakarta. Hal ini dilakukan untuk melihat perbedaan karakter rumusan konsep dan implementasi AUPB dalam produk hukum daerah di ketiga wilayah tersebut.

3. Objek Penelitian

Objek dalam penelitian yang ini adalah rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) pada produk-produk hukum di DIY. Di samping itu objek penelitian juga implementasi AUPB pada pelaksanaan kebijakan perizinan investasi pemerintah daerah kabupaten/kota di DIY. Objek penelitian yang diteliti berupa produk hukum daerah, yakni:

a. Peraturan perundang-undangan (*regeling*) yang dibuat oleh Pemerintah DIY, pemerintah daerah kabupaten/kota yang ada di DIY utamanya Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Kulon Progo utamanya yang terkait kebijakan perizinan investasi;
b. Keputusan administrasi negara (*beschikking*) yang dikeluarkan oleh aparat pemerintah DIY dan aparat pemerintah daerah Kabupaten Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Kulon Progo yang terkait dengan kebijakan perizinan investasi;
c. Peraturan Kebijakan (*beleidsregel*) yang dikeluarkan oleh aparat pemerintah DIY dan aparat pemerintah daerah Kabupaten Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Kulon Progo yang terkait dengan kebijakan perizinan investasi; dan
d. Implementasi AUPB pada pelaksanaan kebijakan pelayanan perizinan investasi di Kantor Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman, Kantor Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dan Kantor

Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta yang menangani layanan perizinan investasi.

3. Subjek Penelitian

Teknik penentuan subjek penelitian dilakukan dengan menggunakan teknik purposive yaitu teknik penentuan subjek penelitian dengan tujuan tertentu yakni untuk melihat rumusan konsep dan implementasi AUPB. Subjek penelitian adalah pejabat-pejabat di lingkungan Pemerintah DIY; pemerintah daerah kabupaten/kota di DIY yang menjadi medan penelitian yang mengetahui dan mengimplementasikan AUPB dalam kebijakan perizinan investasi di daerahnya. Adapun pejabat-pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijadikan subjek penelitian adalah Kepala Biro Hukum Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, Kepala Seksi Rekayasa Budaya Dinas Pariwisata Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman yakni Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Sleman dan Kepala Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman yang diwakili oleh Kasi Perizinan Investasi. Sedangkan subjek penelitian dari Kabupaten Kulon Progo adalah Kepala Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BPMPT) Kabupaten Kulon Progo, Sekretaris BPMPT Kabupaten Kulon Progo, Kepala Bidang Penanaman Modal BPMPT Kabupaten Kulon Progo, Kepala Sub Bidang Investasi BPMPT Kabupaten Kulon Progo, dan Kepala Bagian Hukum Pemda Kabupaten Kulon Progo. Pejabat di lingkungan Kota Yogyakarta yakni Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota

Yogyakarta yang diwakili oleh tenaga fungsional perancang perundang-undangan dan Kepala Seksi Pengembangan Kinerja Dinas Perizinan Kota Yogyakarta.

Di samping itu subjek dalam penelitian ini juga warga masyarakat pengguna layanan perizinan investasi yang sedang mengurus perizinan investasi di Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Kulon Progo masing-masing sejumlah 30 orang pengguna layanan perizinan investasi yang sedang mengurus perizinan investasi pada bulan April sampai dengan bulan Juni 2015.

4. Sumber Bahan Penelitian

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, maka diperlukan sumber-sumber penelitian[64]. Adapun sumber bahan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan hukum mapun bahan-bahan non hukum yang relevan dengan hal-hal yang diteliti. Bahan-bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan, keputusan/ketetapan administrasi negara maupun peraturan kebijakan baik yang berasal dari Pemerintah Pusat, Pemda DIY maupun Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, Pemerintah Kota Yogyakarta, dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo yang terkait dengan kebijakan perizinan investasi.

Bahan hukum sekunder[65] terdiri dari buku-buku, desertasi, jurnal-jurnal dan bahan-bahan lainnya yang memberikan petunjuk dan inspirasi dalam penelitian ini. Sedangkan bahan-bahan non hukum adalah tulisan-tulisan yang berkaitan dengan kebijakan perizinan investasi di Indonesia.

---

[64] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, *op.cit.*, hlm 141
[65] *Ibid.*, hlm 155

5. Teknik Pengumpulan Bahan Penelitian dan Analisis Bahan Penelitian

a. Langkah permulaan dalam pengumpulan bahan-bahan penelitian adalah dengan teknik **dokumentasi** yakni mengkaji berbagai literatur yang berkaitan dengan pembahasan tentang rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kebijakan perizinan investasi di Indonesia,

b. Setelah mengkaji berbagai literatur yang membahas tentang rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kaitannya dengan pelayanan publik utamanya pelayanan perizinan, dikaji pula bahan hukum primer yang berupa produk-produk hukum yang terkait dengan kebijakan perizinan investasi yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat seperti Undang-Undang, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Peraturan/Keputusan Kepala BKPM dan produk-produk hukum pusat lainnya;

c. Setelah dikaji dan dianalisis bahan hukum primer yang berupa produk-produk hukum yang berasal dari pemerintah pusat, dikaji produk-produk hukum Pemda DIY yang terkait dengan implementasi aas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB);

d. Selanjutnya dikaji dan dianalisis produk-produk hukum Daerah Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Kulon Progo untuk dilihat apakah produk-produk hukum daerah yang terkait dengan kebijakan perizinan investasi tersebut sudah merumuskan konsep dan mengimplementasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) di dalamnya;

e. Teknik pengumpulan bahan penelitian dengan **wawancara** dilakukan untuk mencari dan melacak bahan-bahan hukum primer tentang rumusan konsep dan implementasi AUPB dalam produk-produk hukum daerah Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Kulon Progo dan juga implementasi pada produk-produk hukum Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Teknik pengumpulan data dengan wawancara ini juga dilakukan untuk melacak implementasi AUPB dalam pelaksanaan kebijakan perizinan invetasi di lapangan dengan mewawancarai pengguna layanan perizinan investasi di Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Kulon Progo.

f. Seterusnya dilakukan **observasi** untuk melihat implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam pelaksanaan kebijakan perizinan investasi di lapangan penelitian.

Untuk mengkaji dan menganalisis bahan-bahan penelitian baik berupa bahan hukum primer maupun sekunder dan bahan non hukum yang telah terkumpul dilakukan reduksi dan kategorisasi selanjutnya dilakukan analisis dan kajian akademik dengan beberapa pendekatan:

a. untuk menjawab rumusan masalah pertama, analisis dilakukan dengan *statute approach*, pendekatan konsep, pendekatan filosofis, pendekatan komparatif, dan pendekatan historis; dan
b. untuk menjawab rumusan masalah kedua, analisis dilakukan dengan *statute approach*, pendekatan filosofis, pendekatan historis, pendekatan

komparatif, pendekatan sosiologis dan budaya, serta pendekatan konseptual.

Setelah dilakukan kajian dan analisis kemudian ditafsirkan dan disimpulkan serta disajikan secara sistematis sehingga didapatkan jawaban untuk menjawab rumusan masalah yang telah diajukan.

H. SISTEMATIKA PENULISAN DESERTASI

Desertasi ini secara keseluruhan disusun dalam lima (5) bab, di awali dengan halaman judul, halaman pengesahan, pernyataan, kata pengantar, abstrak, abstract daftar isi, dan daftar tabel, daftar peraturan perundang-undangan dan daftar singkatan. Berikut ini dikemukakan uraian singkat isi masing-masing bab dalam desertasi.

Bab I mengetengahkan tentang pendahuluan yang memaparkan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka dan orisinalitas penelitian, kerangka konsep dan teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II memaparkan kajian tentang urgensi asas-asas umum pemerintahan yang baik bagi pemerintah dalam negara hukum modern. Hal ini dilakukan untuk menjelaskan perlunya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam negara hukum modern. Uraian dalam bab ini diawali dengan bahasan tentang konsep negara hukum modern atau negara kesejahteraan; konsep negara hukum Indonesia; konsep diskripsi/*Ermessen* dalam negara hukum kesejahteraan; dan dilanjutkan dengan kajian konsep dan teori tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang

menguraikan tentang sejarah singkat asas-asas umum pemerintahan yang baik, pengertian asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan rumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia antara lain dalam Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara; Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; Undang-Undang tentang Pelayanan Publik; serta Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan. Pada bab II ini juga dipaparkan tentang temuan hasil penelitian dan kajian serta analisis tentang perbandingan asas-asas umum pemerintahan yang baik dari berbagai negara yakni negara Indonesia, Belanda dan Perancis.

Bab III menguraikan kajian, temuan, dan analisis tentang peranan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam kebijakan pemerintah daerah di bidang perizinan investasi. Kajian ini dilakukan untuk menemukan argumentasi perlunya asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kebijakan perizinan investasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah termasuk pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia, mengingat pada saat ini pemerintah daerah kabupaten/kota mempunyai peran penting dalam pemberian perizinan investasi di Indonesia sehingga aparat pemerintah termasuk aparat pemerintah daerah wajib melaksanakan ketentuan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kebijakan perizinan investasi ini harus dilakukan dengan hati-hati dan mengindahkan AUPB supaya tidak merugikan masyarakat setempat di daerah, dan juga tidak merugikan para penanam modal atau investor, serta tidak merugikan lingkungan hidup. Uraian pada

bab ini diawali dengan mengkaji temuan tentang kedudukan dan kewenangan pemerintah daerah dengan menganalisis kedudukan pemerintah daerah di Indonesia serta kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di samping itu bab ini juga mengetengahkan analisis temuan dan kajian tentang perkembangan pemerintahan di daerah dari masa Hindia Belanda sampai dengan masa reformasi. Selanjutnya pada bab ini juga diuraikan tentang analisis temuan dan kajian tentang peranan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dan diakhiri dengan uraian tentang fungsi dan peranan asas-asas tersebut dalam perizinan investasi di Indonesia.

Bab IV mengkaji dan menganalisis temuan hasil penelitian tentang rumusan konsep dan implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam kebijakan perizinan investasi pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan mengambil sampel wilayah penelitian Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Kulonprogo. Paparan pada bab ini didahului dengan diskripsi singkat Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, mengkaji dan menganalisis sejarah pemerintahan DIY, serta nilai-nilai *local wisdom* yang dapat dipakai untuk mengembangkan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Di samping itu dalam bab ini juga dianalisis temuan rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik pada produk-produk hukum daerah Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta dan Kabupaten Kulon Progo yang berbentuk *regelings*, *beschikking*, dan *beleidsregel* yang berupa Perda, Perbup, Perwal dan

produk-produk hukum daerah lainnya yang dipakai sebagai dasar kebijakan perizinan investasi pada Pemerintah Daerah Kabupaten Slenab, Pemerintah Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta. Bab VI ini juga mengkaji dan menganalisis temuan hasil penelitian tentang implementasi AUPB pada pelaksanaan layanan perizinan investasi di wilayah sampel penelitian.

Bab V merupakan bagian terakhir dari sistematika penulisan desertasi ini yang merupakan bagian penutup dari penulisan desertasi. Bagian ini mengetengahkan kesimpulan dan saran-saran atau rekomendasi pada pihak-pihak yang berkepentingan terkait dengan temuan-temuan penelitian, kajian-kajian dan analisis yang telah diuraikan dan diketengahkan pada bab-bab sebelumnya.

Setelah uraian pada bagian penutup, dalam desertasi ini disertakan juga daftar bacaan yang dipakai sebagai rujukan dalam penulisan desertasi.

BAB II

URGENSI ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK BAGI PEMERINTAH DALAM NEGARA HUKUM MODERN

A. Konsep Negara Hukum Modern/Negara Kesejahteraan

Sebuah negara hukum, pasti mengalami berbagai persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara, utamanya untuk mencapai tujuan negara. Salah satu persoalan pokok negara hukum adalah persoalan kekuasaan, terutama persoalan kewenangan atau wewenang, dan secara historis persoalan ini telah muncul sejak filosof Yunani Kuno Plato menempatkan kekuasaan sebagai sarana untuk menegakkan hukum dan keadilan, demikianlah diucapkan oleh Nicollo Machiavelli[66]. Hans Kelsen[67] menyatakan bahwa hukum itu sendiri diartikan sebagai suatu tatanan perbuatan manusia, yang diartikan sebagai seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang bisa dipahami melalui sebuah sistem. Selanjutnya Hans Kelsen menyatakan bahwa mustahil untuk menangkap hakekat hukum jika kita membatasi perhatian kita pada satu peraturan yang tersendiri. Hakekat hukum hanya dapat dipahami dengan sempurna berdasarkan pemahaman yang jelas tentang hubungan yang membentuk tatanan hukum tersebut.

Sebetulnya dalam tradisi filsafat, terutama filsafat hukum, perdebatan dan refleksi antara hukum dan negara ini sudah terjadi sejak lama. Pikiran-pikiran

---

[66] SF. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm 1. Lihat Frans Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995), hlm 7, yang menyatakan bahwa Niccolo Machiavelli adalah orang dari Firense, yang memasuki panggung para pemikir besar Negara.

[67] Hans Kelsen, *General Theori of Law and Siate* (alih bahasa Raisul Mutaqin) *Teori Umum tentang Hukum dan Negara,* Cetakan Kelima (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm 3

hukum di Cina kuno, yakni filsafat Konfusius (abad ke-5 SM) sebagian besar merupakan suatu filsafat tentang aturan negara yang bijaksana melalui hukum (Li). Titik tolak pemikiran tersebut adalah kebiasaan ritual dan sakral yang telah lama menjamin kelangsungan hidup di negeri itu. Namun pemikiran modern tentang hukum tidak berakar dari filsafat Konfusius, melainkan dalam tradisi filsafat Yunani Kuno, yang diteruskan ke Eropa selama beberapa abad, dan pada zaman sekarang ini telah menjadi kerangka berpikir segala bangsa di dunia. Oleh karena itu sebetulnya pemikiran tentang hukum merupakan lanjutan dari pemikiran pada zaman dulu, akan tetapi dalam lintasan sejarah pemikiran-pemikiran tentang hukum itu berubah-ubah sesuai perkembangan kebudayaan dan semangat zaman, dari mulai zaman klasik (abad ke-6 SM s/d abad ke 5 M); abad pertengahan (abad ke-5 M s/d abad ke 15 M); zaman baru dan modern (abad ke-15 M s/d abad ke-20 M); masa sezaman (abad ke 20 M), bahkan sampai masa kini[68].

Pada masa Yunani kuno[69], para filosuf besar sudah mulai insyaf tentang peranan manusia dalam membentuk hukum. Sokrates, menuntut supaya para penegak hukum mengindahkan keadilan sebagai nilai yang melebihi manusia. Plato dan Aristoteles, sudah mulai mempertimbangkan manakah aturan yang adil yang harus dituju oleh hukum, walaupun mereka tetap taat pada tuntutan-tuntutan alam. Plato, dalam bukunya *Politea* melukiskan model tentang suatu negara yang adil, di dalam negara semacam itu tiap-tiap golongan (filsuf, tentara, pekerja)

[68] Theo Huijbers, *Filsafat Hukum* (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hlm 21-22, menyatakan bahwa Konfusius dan pemikir-pemikir lain berusaha mencari dasar bagi suatu praktek hukum yang baik dan bijaksana.

[69] *Ibid.*, hlm 23

mempunyai tempat alamiahnya. Muncul keadilan apabila tiap-tiap kelompok berbuat sesuai dengan tempat dan tugasnya. Dalam bukunya ***Nomoi***, Plato juga memberikan petunjuk bagi dibentuknya suatu tata hukum yang membawa orang-orang kepada kesempurnaan. Ajaran Plato ini berpedoman pada pengalaman-pengalamannya tentang praktek bernegara pada zamannya, seperti tuntutan supaya peraturan-peraturan yang berlaku ditulis dalam suatu buku perundangan untuk menghindari penyelewenangan dari hukum yang adil.

Aristoteles[70] menulis tentang negara dan hukum dalam bukunya ***Politika***, dijelaskan bahwa manusia menurut wujudnya merupakan "makhluk polis" (*zoon politicon*). Oleh sebab itu seorang warga polis harus ikut serta dalam kegiatan politik, semua orang harus taat pada hukum polis, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Menurut Aristoteles hukum harus dibagi dalam dua kelompok, *pertama*, hukum alam atau hukum kodrat yang mencerminkan aturan alam, dan merupakan suatu hukum yang selalu berlaku dan tidak pernah berubah karena kaitannya dengan aturan alam. *Kedua*, hukum positif yang dibuat oleh manusia. Aristoteles mengemukakan bahwa pembentukan hukum itu harus selalu dibimbing oleh rasa keadilan, yakni tentang rasa yang baik dan pantas bagi orang-orang yang hidup bersama. Namun susunan hukum menurut prinsip keadilan menyusun susunan orang-orang sebagai warga negara menurut jabatan, yang dianggap sesuatu yang alamiah, karenanya berlakulah suatu prinsip keadilan bahwa kepada yang sama

[70] *Ibid.*, hlm 23-24

penting diberikan yang sama, kepada yang tidak sama penting diberikan yang tidak sama[71].

Hukum dan keadilan selalu dihadapkan pada kekuasaan, di mana dalam kepustakaan ilmu negara asal-usul kekuasaan selalu dihubungkan dengan kedaulatan, dan kedaulatan merupakan sumber kekuasaan tertinggi negara yang tidak berasal dan tidak berada di bawah kekuasaan lain[72]. Teori-teori tentang kedaulatan, di antaranya[73] adalah kedaulatan Tuhan yang berkembang pada abad pertengahan yang dalam perkembangannya berhubungan erat dengan perkembangan agama Kristen yang timbul pada saat itu dengan para penganutnya antara lain Thomas Aquinas, Agustinus, dan Marsilius. Selain itu muncul pula teori tentang kedaulatan negara, di mana menurut para penganutnya di antaranya George Jellinek dan Jean Bodin, yang menyatakan bahwa kedaulatan itu tidak terletak pada Tuhan seperti apa yang dikatakan oleh para penganut teori Kedaulatan Tuhan, melainkan ada pada negara. Negaralah yang menciptakan hukum sehingga segala sesuatu harus tunduk pada hukum. Di samping itu muncul pula teori tentang kedaulatan rakyat yang muncul pada abad ke 17-18, yang dipelopori oleh JJ Rosseau.

Apabila dikaji sejarah perkembangan konsep negara hukum modern tidak bisa dilepaskan dari perkembangan sejarah konsep negara hukum pada abad ke-16 sampai dengan abad ke- 18. Pemikiran mengenai negara hukum sudah muncul

---

[71] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengamtar*, Cetakan Kedua, Edisi Keempat (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm 72-73, menyatakan bahwa tentang isi keadilan adalah sukar untuk memberikan batasannya.

[72] SF. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, *op.cit*, hlm 1-2

[73] Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1991), hlm 152-160

sejak lama bahkan jauh sebelum munculnya revolusi di Inggris tahun1688, namun demikian pemikiran itu baru muncul kembali pada abad XVII dan mulai populair pada abad XIX sebagai reaksi terhadap kesewenang-wenangan raja di masa lampau[74]. Pada waktu itu kekuasaan raja di Eropa Barat bersifat absolut, semua kekuasaan berpusat pada raja. Pada abad ke-17 dan abad 18 muncullah aliran pemikiran pembagian kekuasaan yang dikemukakan oleh John Locke yang di dalam bukunya "*Two Treatises on Civil Government*" pada tahun 1690 yang membagi tiga kekuasaan negara yakni: kekuasaan legiaslatif, eksekutif, dan federatif yang masing-masing terpisah satu sama lain dan diserahkan kepada suatu badan yang berdiri sendiri[75]. Di Perancis teori John Locke dikembangkan oleh Montesquieu pada tahun 1748 dalam bukunya *L'Esprit Des Lois* (jiwa undang-undang) dalam teorinya mengenai pemisahan kekuasaan (*separation des pouvoirs*) yakni: kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*), kekuasaan eksekutif (*la puissance executrice*), dan kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*). Masing-masing kekuasaan berdiri sendiri dan harus terpisah antara kekuasaan yang satu dengan lainnya[76]. Namun demikian menurut Utrecht teori Montesquieu tidak bisa dipraktekkan seluruhnya dalam suatu negara hukum. Teori semacam ini hanya bisa dipraktekkan di negara hukum dalam arti yang sempit yang sering dikenal dengan nama "negara penjaga malam" atau *nachtwakerstaat* yang tugasnya hanya menjamin dan melindungi kedudukan ekonomi dari mereka yang menguasai alat-alat pemerintahan dalam arti yang luas

[74] Nikmatul Huda, *Ilmu Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm 90

[75] E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan Keempat (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1994), hlm 16

[76] *Ibid.*, hlm 18

yang mendasarkan asas "*laissez faire, laissez aller*" yang sesuai dengan jiwa liberal[77].

Konsep negara hukum modern atau negara kesejahteraan mempunyai kaitan erat dengan sejarah perkembangan dari dua konsep negara hukum yang sangat popular yakni, "*rechtsstaat*" dalam bahasa Jerman dan "*the rule of law*" dalam bahasa Inggris. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa istilah "*rechtsstaat*" mulai populair di Eropa sajak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah lama adanya[78]. Istilah "*the rule of law*" mulai popular dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul "*Introduction to the study of the law of the constitution*". Melihat latar belakang konsep dan sistem hukum penopang dari dua istilah tersebut, terdapat perbedaan pengertian konsep "*rechtsstaat*" dan "*the rule of law*", meskipun menurut Philipus M. Hadjon dalam perkembangannya pada saat ini tidak ada permasalahan lagi perbedaan pengertian antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada suatu sasaran yang utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar. Namun demikian dengan sasaran yang sama, keduanya tetap berjalan dengan sistem hukumnya sendiri.

Idé "*rechtsstaat*" yang lahir di Jerman dan diikuti oleh Belanda, pada akhir abad ke XVIII meletakkan dasar perlindungan hukum bagi rakyat pada asas legalitas, yaitu semua hukum harus positif yang berarti bahwa hukum harus dibentuk secara sadar, dan diharapkan bisa memberikan perlindungan hukum pada rakyat. Oleh karena itu pemerintah, selaku penguasa negara harus melaksanakan

[77] *Ibid.*, hlm 25-26
[78] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, op.cit.*, hlm 67

ide "*rechtsstaat*" ini. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa prinsip liberal bertumpu pada asas "*liberty*" (*vrijheid*) dan "equality" (*gelijkheid*) yang mengagung-agungkan hak asasi individu. Dalam konsep "*rechtsstaat*" inti perlindungan kepada rakyat adalah perlindungan terhadap kebebasan individu[79].

Konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare state, welvaartstaat, wehlfahrtstaat*) [80], dimulai pada permulaan abad ke 20 (dua puluh) pada bagian kedua abad ke 19 (sembilan belas) dan berkembang di Eropa Barat. Konsep ini menempatkan lapangan pekerjaan pemerintah suatu negara modern bertugas untuk menjaga keamanan warga negaranya dalam arti yang seluas-luasnya, dalam hal ini pemerintah dituntut sebagai pihak yang bertanggungjawab terhadap kesejahteraan warganya. Konsep negara hukum modern atau negara kesejahteraan lahir pada saat aliran-aliran sosialis di Eropa Barat menimbulkan soal sosial ("*social kwestie*"). Pada waktu itu kedudukan sosial dan ekonomi kaum buruh telah menjadi buruk akibat perbudakan yang dilakukan oleh majikannya. Lahirnya konsep negara kesejahteraan ini menghendaki bahwa sistem ekonomi liberal yang sama sekali tidak mengenal pembatasan, tidak boleh diteruskan karena bertentangan dengan perikemanusiaan dan keadilan sosial. Hal ini menjadi sebab bagi pemerintah di negara hukum modern diberi wewenang untuk ikut serta campur tangan dalam segenap aspek kehidupan warga negaranya. Sejak diperkenalkannya konsep *welfare state* maka campur tangan pemerintah dalam kehidupan warga negara menjadi sangat luas.

---

[79] *Ibid.*, hlm 72
[80] E.Utrecht, *op. cit.*, hlm 26-37

Munculnya negara hukum modern yang oleh AM Donner disebut dengan istilah *social rechsstaat* menjadikan tujuan pokok dari negara tidak saja terletak pada pelaksanaan hukum semata, namun juga untuk mencapai keadilan sosial (*social gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat[81]. Konsep negara kesejahteraan ini kemudian menimbulkan dilema karena dalam negara tersebut mengharuskan setiap tindakan/perbuatan badan/pejabat atau alat tata usaha negara harus berdasarkan atas hukum dan bersamaan dengan itu kepada alat administrasi negara diserahi peran, tugas, dan tanggungjawab yang luas dan kompleks menyangkut hampir seluruh aspek kehidupan warga negara. Konsekuensi dari konsepsi *welfare state* dan pelaksanaan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat ini menyebabkan tugas dan wewenang serta tanggungjawab alat administrasi negara semakin berkembang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif karena bertambahnya tugas-tugas baru dan semakin berkembangnya tugas-tugas lama. Di dalam merealisasikan tujuan negara untuk mewujudkan kesejahteraan warganya, alat administrasi negara harus berpegang pada asas *legalitas* sebagai salah satu asas penting negara hukum. Asas ini di Belanda dikenal dengan *wetmatigheid van bestuur* yang kemudian berkembang menjadi asas *rechtmatigheid van bestuur* atau di Perancis dikenal dengan asas *le principle de la le'galite*, di Jerman dikenal dengan asas *Gesetzmassigkeit der Verwaltung* atau di Inggris asas *the rule of law*. Asas ini menghendaki bahwa setiap tindakan/perbuatan alat administrasi negara harus berdasarkan wewenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang diperoleh melalui atribusi. Setiap tindakan/perbuatan alat

[81] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Bagi Rakyat Indonesia*, *op.cit.*, hlm 77

administrasi negara tidak boleh bertentangan dengan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), sewenang-wenang (*wellekeur/abus de droit*) dan menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*) [82].

Perkembangan tugas dan tanggungjawab pemerintah dalam negara modern inilah yang kemudian memunculkan pemikiran tentang adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik yang harus diperhatikan oleh alat administrasi negara, apalagi kepada mereka juga diberikan wewenang berdasarkan asas *Ermessen* (bahasa Jerman) atau *pouvoir discretionnaire* (bahasa Perancis), yaitu suatu asas bertindak atas inisiatif sendiri untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak yang muncul secara tiba-tiba di mana hukum tertulis tidak mengaturnya dan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan moral[83].

Tugas penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat ini sering disebut dengan istilah "*bestuurszorg*". Tugas ini membawa konsekuensi bahwa alat administrasi negara diberikan wewenang untuk membuat aturan atas inisiatif sendiri yang dikenal dengan nama *ermessen* (bahasa Jerman), di Perancis dikenal dengan nama "*pouvoir discretionare*" yaitu suatu asas bertindak atas inisiatif sendiri dalam penyelesaian masalah-masalah yang peraturan perundang-undangannya belum ada. Sebetulnya perbuatan administrasi negara harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Apabila dalam suatu keadaan tertentu alat administrasi negara harus melakukan suatu perbuatan hukum dan peraturan perundang-undangan belum ada atau belum mengaturnya, serta apabila

[82] SF Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, *op.cit.*, hlm 269-271

[83] E. Utrecht, *op.cit.*, hlm 30-31

sudah ada peratutan yang mengatur akan tetapi peraturan tersebut tidak terlalu jelas (masih bersifat samar dan sumir), barulah asas bertindak atas inisiatif sendiri diperbolehkan untuk digunakan. Namun demikian *ermessen* ini terkadang menimbulkan berbagai benturan antara pemerintah dan masyarakat/warga negara karena munculnya peluang dalam bentuk *onrechtmatig overheidsdaad*, *detournement de pouvoir*, ataupun dalam bentuk *willekeur*, yang merupakan bentuk-bentuk penyimpangan dari tindakan pemerintah yang mengakibatkan terampasnya hak asasi warga negara[84]. Untuk itu diperlukan perlindungan hukum terhadap hak-hak asasi warga negara, dikarenakan terjadinya dilema di dalam negara hukum modern/negara kesejahteraan. Pada satu sisi pemerintah diharuskan untuk mensejahterakan warga negaranya namun demikian di sisi yang lain tindakan pemerintah tersebut kalau tidak dilakukan dengan hati-hati juga akan menimbulkan kerugian pada warga negara lainnya.

Dilema dalam negara hukum modern atau negara kesejahteraan ini sebagaimana digambarkan oleh Alberto Febbrajo yang mengkritisi teori Luhmann dengan menyatakan bahwa[85]:

> *"in the welfare state, more and more demands are directed to the state by so many differentiated social sector that it becomes impossible for the state to control the effects of its interventions. Politics, then, is faced with two alternatives: either to provoke an immediate disappointment (refusal to intervene), or to accept inevitable disappointment when intervention is perceived as ineffective and/or accompanied by unpredictable adverse effects (dysfunctions).But this not all. Even admitting that in at least some cases the state intervention will have short term forescable effects it needs to be taken into account that this tends in any case to widen the distance between the new and the previous situations (conceptions of 'positive*

[84] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm 230-231

[85] Gunther Teubner, *et.al, Dilemmas of Law in The Welfare State, op.cit.*, hlm 128

feedback") and even in these cases it will end in the long run with provoking politically uncontrollable effects. The phenomenon shows that politics to day is very much involved with practical difficulties. To overcome these. Luhman correctly emphasizes that there is no adequate political theory or, in somewhat paradoxical terms, he "theorizes the lack of atheory".

B. Negara Hukum Indonesia

Landasan konstitusional yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan sebuah negara hukum modern dapat dilihat dari tujuan negara yang tertuang dalam alenia ke empat (4) pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia, yang menyatakan bahwa:

> Kemudian dari pada itu 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, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu susunan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Apabila dikaji dari bunyi ketentuan alenia ke empat pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut dapat dilihat bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang dikategorikan sebagai negara hukum modern atau negara kesejahteraan (*welfare state*). Untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan negara tersebut, maka dibentuklah pemerintahan di Indonesia yang dilaksanakan oleh aparat negara, yang sering disebut juga sebagai alat administrasi negara. Alat administrasi negara ini bertugas untuk menjalankan roda pemerintahan di Indonesia, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah

provinsi, dan tingkat kabupaten/kota. Di dalam menjalankan tugas tersebut, alat administrasi negara harus tunduk pada hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis terutama aturan-aturan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Apabila dikaji lebih lanjut konsep yang tertuang dalam alenia ke IV Pembukaan UUD RI Tahun 1945 tersebut menempatkan lapangan pekerjaan alat administrasi negara atau alat pemerintah di Indonesia sebagai sebuah negara modern yang bertugas untuk menjaga keamanan warga negara Indonesia dalam arti yang seluas-luasnya, pemerintah Indonesia dituntut sebagai pihak yang bertanggungjawab terhadap kesejahteraan warga negara Indonesia. Mengenai landasan konstitusional bahwa Indonesia adalah sebuah negara hukum dijabarkan lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 1 ayat 3 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Selanjutnya dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mensejahterakan warga negaranya Indonesia menganut sistem desentralisasi. Hal ini berarti bahwa di dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di Indonesia dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dasar konstitusional dalam penyelenggaraan sistem desentralisasi ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

> Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-

tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang.

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan, berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa:

> Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Ketentuan ini mengisyaratkan bahwa pemerintah daerah diberikan hak otonomi atau kebebasan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga daerahnya.

Ketentuan Pasal 18 ayat (5) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

> Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Dalam menjalankan otonomi yang seluas-luasnya dan tugas pembantuan, pemerintah daerah diberi hak untuk membuat peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya. Hal ini dapat dilihat dari bunyi ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".

Melihat ketentuan-ketentuan yang diatur dalam landasan konstitusional tersebut, dapat diketahui bahwa negara hukum Indonesia adalah merupakan negara hukum modern yang dalam usaha mensejahterakan warga negaranya dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk melaksanakan kesejahteraan masyarakat di daerah, pemerintah daerah diberikan wewenang melakukan usaha kesejahteraan warga daerahnya dengan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Untuk melaksanakan wewenang tersebut kepada pemerintahan di daerah diberikan hak untuk membuat produk-produk hukum daerah baik yang berbentuk peraturan daerah seperti peraturan daerah kabupaten/kota yang dibuat oleh badan legislatif daerah bersama kepala daerah maupun peraturan lainnya seperti peraturan bupati/walikota yang dibuat oleh kepala daerah atau peraturan lain yang merupakan produk hukum daerah lainnya.

C. Diskresi/Ermessen dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan

Secara harafiah kata diskresi atau dalam bahasa Inggris "*discretion*" diartikan sebagai kebijaksanaan, keleluasaan kepada diri sendiri. *Discretionary* diartikan sebagai kebebasan untuk menetukan atau memilih terserah kepada kebijaksanaan seseorang[86]. Kata "diskresi" disebut juga dengan istilah *ermessen*, yaitu menilai, mempertimbangkan, menduga atau penilaian, pertimbangan, dan memutuskan. Di dalam istilah diskresi ini terkandung makna sifat-sifat tertentu seperti hati-hati, waspada dalam melakukan suatu tindakan, berperilaku sederhana, dengan pertimbangan sendiri, berkehendak, mempunyai pilihan

[86] John M. Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia* (Jakarta: PT Gramedia, !992) hlm 185-186

sendiri, dan tampa pamrih[87]. Ridwan menyunting pendapat Bryan A. Garner yang mengemukakan bahwa pengertian diskresi adalah tingkah laku dan manajemen yang bijaksana, kearifan yang diiringi kewaspadaan, sikap hati-hati, penilaian individu dan kekuasaan untuk mengambil sebuah keputusan[88].

Kewenangan diskresi ini sering dipakai oleh alat administrasi negara dalam negara hukum modern. Hal ini dikarenakan dalam negara hukum modern, tugas alat administrasi negara sangat luas sekali karena mencakup seluruh aspek kehidupan masyarakat dan berkembang sesuai dengan perkembangan zaman. Seagaimana telah dijelaskan oleh Frans Magnis Suseno[89] bahwa negara memang tidak dapat menciptakan kesejahteraan. Kesejahteraan adalah sesuatu yang hanya dapat terwujud dalam perasaan masing-masing orang. Setiap orang, dalam dan bersama lingkungan sosial yang akrab, harus mewujudkan kesejahteraannya. Namun agar hal itu bisa terwujud, negara perlu menyediakan prasarana dan sarana dan di dalam negara tersebut harus ada alat atau sumber daya manusia yang bertugas untuk melaksanakannya. Oleh karena itu secara filosofis sebetulnya negara secara tidak langsung bertugas utuk mensejahterakan atau membahagiakan masyarakat dengan menciptakan prasarana-prasarana bagi kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat.

Seringkali alat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya untuk mensejahterakan warga masyarakat dan melakukan pelayanan kepada masyarakat *(public service)* terbentur pada tidak adanya aturan-aturan yang menjadi dasar untuk penyelesaian masalah tersebut atau kalaupun ada aturan-aturan itu sudah

[87] Desertasi Ridwan, *op.cit.*, hlm 141
[88] *Ibid.*, hlm 142
[89] Frans Magnis Suseno , *loc.cit.*

tidak dapat dipakai sebagai dasar dalam penyelesaian masalah karena sudah ketinggalan jaman. Oleh karena itu supaya alat administrasi negara dapat menjalankan kewajibannya sebagai pelayan masyarakat dengan baik maka kepadanya diberikan wewenang untuk menyelesaikan persoalan-persoalan masyarakat yang menjadi tanggungjawab dan wewenangnya dengan diskresi/*ermessen.* Namun demikian di dalam pelaksanaan diskresi ini, alat adiministrasi negara harus mengindahkan rambu-rambu yang ada sehingga perbuatan yang dilakukan tidak melanggar hukum *(ultra vires)* dan perbuatannya juga harus bisa dipertanggungjawabkan. Salah satu patokan yang bisa dipakai untuk menilai apakah diskresi sudah dilaksanakan dengan baik atau belum adalah patokan yang tertuang dalam rumusan-rumusan norma asas-asas umum pemerintahan yang baik[90].

Dalam menjalankan kewajiban selaku pelayan publik, alat administrasi negara harus memperhatikan dasar-dasar dan patokan-patokan yang harus dilaksanakan agar dia tidak dinyatakan sebagai seorang yang menyalahi aturan dan prosedure-prosedure dalam pelaksanaan wewenangnya. Dasar-dasar dan patokan-patokan itu ada dalam bidang Hukum Administrasi Negara maupun dalam bidang Hukum Tata Negara. Apabila dikaji, dengan kata lain dapat dikatakan bahwa penggunaan diskresi, dalam pelaksanaan tugas selaku pelayan publik harus mengindahkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, supaya penggunaan kekuasaan berdasarkan diskresi itu, seperti apa yang dikatakan **Thomas Aquinas** dapat dipertanggungjawabkan dan tidak merupakan *corruptio*

[90] Norma asas-asas umum pemerintahan yang baik awalnya merupakan bagian dari HAN tidak tertulis, namun kemudian dalam perkembangannya norma tersebut banyak yang telah dituangkan dalam rumusan norma HAN tertulis

legis. Di sinilah letak arti penting asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam negara hukum modern.

Sebagaimana telah diuraikan dalam bab terdahulu bahwa dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, alat administrasi negara melakukan berbagai perbuatan yang sering di kenal dengan istilah perbuatan alat administrasi negara. Perbuatan alat administrasi negara ini ada yang masuk klasifikasi perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) dan perbuatan yang bukan merupakan perbuatan hukum (*feitelikehandelingen*) yang sering dikenal dengan nama perbuatan nyata. Perbuatan yang masuk klasifikasi perbuatan hukum, masih diklasifikasikan lagi menjadi perbuatan yang masuk kategori perbuatan hukum publik bersegi satu, perbuatan hukum publik bersegi dua, dan perbuatan hukum yang didasarkan pada hukum privat. Di dalam Hukum Administrasi Negara dari berbagai macam perbuatan hukum yang dilakukan oleh alat administrasi negara, terutama adalah perbuatan hukum yang termasuk dalam klasifikasi perbuatan hukum publik terutama perbuatan hukum publik yang bersegi satu. Dikatakan sebagai perbuatan hukum publik bersegi satu, karena dalam perbuatan hukum publik tersebut hanya ada satu kehendak yang menonjol yakni kehendak dari alat administrasi negara itu sendiri selaku alat negara[91].Bentuk keluaran dari perbuatan hukum publik bersegi sati ini contohnya adalah perbuatan mengeluarkan keputusan atau ketetapan administrasi negara, yang di dalam bahasa Belanda sering dikenal dengan nama *beschikking*. Keputusan atau ketetapan administrasi negara ini merupakan bagian terbesar dari macam-macam perbuatan yang

[91] E. Utrecht, *op.cit.*, hlm 91-97

dilakukan oleh alat administrasi negara. P. de Haan dan kawan-kawan [92], menyatakan bahwa ketetapan administrasi merupakan bagian dari tindakan pemerintahan yang paling banyak muncul dan paling banyak dipelajari dalam Hukum Administrasi Negara. Keputusan atau ketetapan administrasi negara sendiri, dapat diklasifikasikan menjadi beberapa golongan, ada keputusan yang masuk klasifikasi keputusan positif dan keputusan negatif. Bagir Manan [93] menyatakan bahwa bentuk-bentuk keputusan administrasi Negara dapat dibedakan :

(a) Keputusan-keputusan yang berisi peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorschriften*);
(b) Keputusan-keputusan yang berisi penetapan (*beschikkingen*);
(c) Keputusan-keputusan yang bukan merupakan peraturan perundang-undangan tetapi mempunyai akibat secara umum;
(d) Keputusan-keputusan yang berisi perencanaan (*planner*);
(e) Keputusan-keputusan yang berisi peraturan kebijakan (*beleidregels*).

Perbedaan antara keputusan atau ketetapan administrasi negara dengan peraturan bisa dikemukakan sebagai berikut, sebuah keputusan dibuat untuk menyelesaikan hal-hal konkrit yang telah diketahui terlebih dahulu oleh alat administrasi negara dan bersifat kasuistik. Surat-surat Keputusan tersebut hanya diperuntukkan bagi si orang/individu yang disebut di dalam Surat Keputusan tidak berlaku bagi orang lain. Sedangkan peraturan, dibuat untuk menyelesaikan hal-hal yang bersifat abstrak yang belum diketahui sebelumnya dan bersifat umum, dan yang mungkin akan terjadi di kemudian hari. Namun demikian, walaupun suatu peraturan itu dibuat untuk menyelesaikan hal-hal yang masih abstrak, seringkali perkara konkrit yang terjadi sebelumnya dapat mendasari dikeluarkannya suatu

[92] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, op.cit.*, hlm : 107
[93] A. Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Pemerintahan Yang Layak*....., op.cit., hlm 29

peraturan. Ada kalanya perbedaan antara peraturan dan keputusan tidak jelas, karena ada suatu bentuk peraturan yang bersifat *einmalig*, yaitu suatu peraturan yang dibuat untuk menyelesaikan suatu perkara konkrit dan setelah penyelesaian itu terlaksana kemudian peraturan itu berhenti dengan sendirinya tanpa dicabut. Mengenai pengertian atau definisi keputusan atau ketetapan administrasi negara, Utrecht [94] menyatakan bahwa ketetapan administrasi Negara adalah suatu perbuatan pemerintah dalam arti kata luas yang khusus bagi lapangan pemerintahan dalam arti sempit untuk menyelenggarakan kepentingan umum.

W. F Prins[95] mengemukakan bahwa *beschikking* adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan yang dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenang yang luar biasa. Sedangkan di dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, keputusan atau ketetapan administrasi negara ini dikenal dengan istilah Keputusan Tata Usaha Negara yang biasa disingkat dengan istilah KTUN. Pasal 1 angka 3 Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara, adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku, bersifat konkrit, individual dan final.

Pengertian keputusan atau ketetapan administrasi negara yang dikemukakan di dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara ini apabila dikaji memang lebih sempit bila dibandingkan dengan definisi-definisi tetang keputusan atau ketetapan administrasi negara yang

[94] E. Utrecht, *op.cit.*, hlm 98-99
[95] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara,op.cit.*, hlm 107

dikemukakan oleh para ahli di dalam Hukum Administrasi Negara. Hal ini dilakukan untuk membatasi ketetapan-ketetapan administrasi negara atau keputusan yang bisa digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Keputusan administrasi negara atau KTUN yang bisa dibawa ke Peradilan Tata Usaha Negara, hanyalah perbuatan hukum dari pemerintahan dalam arti sempit atau pihak eksekutif yang wujudnya adalah suatu keputusan baik yang bersifat positif maupun negatif yang merugikan warga masyarakat yang pembuatannya didasarkan pada suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk sengketa kepegawaian. KTUN yang merugikan warga masyarakat inilah yang menjadi objek sengketa tata usaha negara.

Mengenai dasar atau alasan untuk mengajukan gugatan ke peradilan tata usaha negara dan sekaligus dapat dipakai sebagai dasar pengujian oleh hakim dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Peradilan Tata usaha Negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, dasar atau alasan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara yaitu bahwa keputusan yang digugat atau disengketakan tersebut melanggar ketentuan yang berlaku dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Selanjutnya apabila dikaji alat administrasi negara merupakan subjek hukum dalam Hukum Administrasi Negara. Sebagai subjek hukum di dalam Hukum Administrasi Negara, alat administrasi negara mempunyai tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan umum, termasuk di dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan investasi. Dalam melakukan tindakan untuk

menyelenggarakan kepentingan umum ini alat administrasi negara harus mengindahkan asas-asas yang berlaku di dalam Hukum Administrasi Negara. Tindakan alat administrasi negara yang didasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam lapangan Hukum Administrasi Negara sangat diperlukan untuk memberikan perlindungan pada masyarakat, mengingat kekuasaan negara yang dijalankan oleh pemerintah atau alat administrasi negara di dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan dan kepentingan umum sangat luas dan kompleks. Apalagi Indonesia sebagai sebuah negara hukum modern atau negara kesejahteraan (*welfare state*), di mana intensitas campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat semakin berkembang dan bertambah kompleks, sehingga peranan Hukum Administrasi Negara semakin penting.

Untuk meningkatkan perlindungan hukum yang lebih baik bagi warga masyarakat terhadap tindakan-tindakan alat administrasi negara, diperlukan perangkat hukum sebagai tolok ukurnya. Hukum yang dimaksud di sini adalah hukum yang tertulis yang berbentuk ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk asas-asas umum pemerintahan yang baik yang pada saat ini sudah dikembangkan dalam norma Hukum Administrasi Negara tertulis di Indonesia dan telah diakui secara formal dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Asas-asas umum yang baik memegang peranan yang penting dalam pelaksanaan tugas dan wewenang alat administrasi negara. Harapannya, dengan melaksanakan asas-asas umum pemerintahan yang baik tidak akan terjadi penyalahgunaan wewenang, jabatan atau kekuasaan atau yang seringkali dikenal dengan istilah *detournement*

de pouvoir, atau tindakan-tindakan lainnya yang dapat menyebabkan negara yang abai terhadap warga negara atau dapat menyebabkan negara gagal (*failed state*). Asas-asas umum pemerintahan yang baik/layak ini sangat diperlukan dalam mewujudkan "*good governance*" (tata kelola pemerintahan yang sehat/baik).

Muin Fahmal menyatakan bahwa dalam dimensi hukum administrasi negara, komponen *good governance* menjadi norma pemerintahan yang dapat menjadi indikator terwujudnya pemerintahan yang bersih (*clean government*). Dalam kehidupan bernegara telah dipraktekkan terutama dalam pelaksanaan peradilan, khususnya pada lingkup Peradilan Tata Usaha Negara, yang menganut asas-asas umum pemerintahan yang baik/layak sebagai dasar pengujian keabsahan tindakan pemerintah/alat administrasi negara/alat tata usaha negara.

Bagir Manan, menyatakan bahwa pelaksanaan hukum tidak hanya sekedar merupakan mulut undang-undang, tapi juga harus menggunakan asas-asas dan kaidah undang-undang sebagai dasar untuk menjamin penerapan hukum yang sesuai dengan cita-cita dasar suatu negara yang berdaulat. Hakim harus selalu sungguh-sungguh mempertimbangkan faktor-faktor kultural yang hidup nyata dalam masyarakat atau kepentingan negara. Ketentuan hukum sejauh mungkin harus akomodatif dengan budaya hukum masyarakat dan para pelaksana hukum harus pula mendasarkan diri pada rasa keadilan masyarakat, karena pada dasarnya, sebuah keputusan hukum yang tidak berdasar pada rasa keadilan masyarakat akan melahirkan ketidakpercayaan masyarakat pada pelaksana hukum.

Mengenai keterkaitan antara pelaksanaan hukum dengan keharusan mempertimbangkan faktor-faktor kultural yang hidup nyata dalam masyarakat, Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa sistem hukum tidak bisa dipisahkan/dibedakan dari sistem sosial, di sana ada proses *input*, *output*, dan *umpan balik*[96]. Friedman memberikan contoh kegiatan di pengadilan, input adalah gugatan seseorang dalam perkara hukum yang berupa lembaran-lembaran kertas berupa surat permohonan yang diajukan ke pengadilan yang kemudian di proses oleh hakim, berikutnya pengadilan menghasilkan suatu output yang berupa putusan atau ketetapan. Output itu bisa menghasilkan efek besar atau kecil, efek ini mengalir kembali ke dalam sistem, dan oleh Friedman proses ini dinamakan umpan balik[97].

Seiring dengan berkembangnya konsepsi mengenai negara kesejahteraan (*welfare state*) alat administrasi negara diserahi tugas untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*) [98], dan untuk melaksanakan tugas itu membawa konsekuensi adanya hak kebebasan dari alat administrasi negara (administratur negara termasuk di dalamnya aparatur negara) untuk bertindak atas inisiatif sendiri (*diskresionare*), tindakan ini dapat dikatakan memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang[99].

---

[96] Lawrence M. Friedman, *The Legal System a Social Science Prespektif*, alih bahasa M. Khozim, Cetakan Ketiga (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm 7-13, lihat juga Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak*, *op.cit.*, hlm 11

[97] *Ibid.*

[98] E. Utrecht, *op.cit.*, hlm 28-29

[99] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *op. cit.*, hlm 177

Di dalam ilmu Hukum Administrasi Negara, *diskresionare* diberikan kepada alat administrasi negara baik untuk melaksanakan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum. Diskresi pada kenyataannya sering diwujudkan dalam instrumen yuridis yang sering dikenal dengan istilah peraturan kebijakan[100]. Dalam praktek istilah peraturan kebijakan ini sering pula disebut dengan istilah peraturan kebijaksanaan, perundang-undangan semu, dan di Indonesia sudah dikenal sejak lama bahkan pada masa penjajahan Belanda istilah tersebut sudah dikenal yang oleh Logemann disebut dengan *administratieve regeling*. Istilah ini dalam bahasa Belanda sering disebut juga dengan istilah *beleidsregel* oleh Van Kreveld dan *spiegelrecht* oleh Mannaoury[101]. Di dalam kepustakaan Belanda, ada berbagai sebutan lain seperti *pseudo wetgeving*[102], *pseudo wettelijk regels*, *beleidsnota*, *reglementen*. Di Jerman sering disebut dengan istilah *verwaltungsverordenungen* dan *verwaltungsvorscriften*.

Peraturan kebijakan digunakan karena beberapa kemungkinan, yaitu[103]: pertimbangan berbagai kepentingan (*de afweging van belangen*). Ketiadaan peraturan perundang-undangan (*geen wettelijk voorschriften bestaan*), penentuan fakta-fakta (*vaststelling van feiten*), penjelasan terhadap peraturan perundang-undangan (*de uitleg van wettelijke voorshriften*), dan interpretasi terhadap undang-undang (*wetsinterpretatie*). Hal ini juga disebabkan pada kenyataan

---

[100] Safri Nugroho, *Laporan akhir tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan yang baik* (Jakarta: BPHN, 2007), hlm 8-9.

[101] Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintah Daerah* (Yogyakarta: UII Press2005), hlm 1-3.

[102] A.F. M. Brenninkmeijer, *et.al*, *Het Bestuursrecht van de landen der Europese Gemeenschappen* (Deventer: Kluwer, 1986), hlm 391.

[103] Ridwan HR, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia*, *op.cit.*, hlm164-166

bahwa dewasa ini banyak juga ketentuan perundang-undangan dibuat secara tergesa-gesa oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*), bahkan terkesan dipaksakan, sehingga substansi dari perundang-undangan tersebut tidak dapat menjadi sarana penegakan keadilan yang sesungguhnya, bahkan makin banyak oknum yang merasa tidak bersalah dan tidak bertanggungjawab atas segala perbuatannya, meskipun perbuatan tersebut secara nyata merugikan negara dan kepentingan warga masyarakat [104]. Walaupun sesungguhnya penilaian akhir apakah sebuah perbuatan itu baik atau jahat (buruk) hanya dapat diberikan oleh subjek yang bertindak sendiri, karena penilaian itu tergantung dari bagaimana subjek dalam keputusannya bersikap terhadap apa yang disadarinya sendiri sebagai kewajiban universal, dan dalam kesadaran itu suara hati adalah otonom. Tidak mungkin diberikan penilaian moral atas sebuah perbuatan lepas dari penilaian orang yang bertindak sendiri. Pembahasan mengenai perbuatan baik atau buruk tersebut merupakan otonomi suara hati dalam perbuatan seseorang, termasuk perbuatan yang dilakukan oleh alat administrasi negara. Alat administrasi negara, dalam melakukan perbuatan untuk melayani publik juga harus mengindahkan suara hati tentang perbuatan yang baik dan perbuatan yang jahat (buruk) [105]. Selaku alat administrasi negara, aparat pemerintah termasuk dalam melakukan perbuatan untuk melayani publik wajib mengindahkan suara hati tentang perbuatan yang baik dan perbuatan yang jahat (buruk).

---

[104] A. Muin Fahmal, *op.cit.*, hlm 9

[105] Frans Magnis Suseno, *Pijar-pijar Filsafat*, Cetakan keenam (Yogyakarta: Kanisius, 2012), hlm 96-97

P. de Han, Drupsteen, dan Fernhout mengemukakan bahwa peraturan kebijakan mengandung empat (4) elemen, yaitu[106]:

a. *een algemene regel* (aturan umum);
b. *omtrent de uitoefening van een bestuursbevoegdheid jegens de burger* (mengenai pelaksanaan suatu kekuasaan/kewenangan pemerintah terhadap warga negara);
c. *vastgesteld door een bestuursinstantie die de bevoegheid daartoe niet uitdrukkelijk aan de Gronwet of formele wet ontleent, doch impliciet aan de bestuursbevoegdheid zelf en* (dilakukan oleh suatu instansi pemerintah yang memliki kewenangan untuk hal itu yang secara eksplisit tidak berasal dari Undang Undang Dasar atau undang-undang formal, namun secara tersirat/implisit dalam kewenangan pemerintah itu sendiri, dan);
d. *welke in beginsel bindend is ingevolge de algemene beginselen van bohoorlijk bestuur* (peraturan kebijakan pada prinsipnya terikat pada asas-asas umum pemerintahan yang baik).

Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diwujudkan dalam bentuk peraturan kebijakan dan bertujuan untuk kesejahteraan warga negara harus mengindahkan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

D. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik

1. Sejarah Singkat Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik

Sebagaimana telah dikaji pada uraian terdahulu, bahwa konsep asas-asas umum yang baik (AUPB), muncul pada awal abad ke dua puluh (20) sebagai akibat dari munculnya konsep *rechtstaat* dan *the rule of law* yang diintroduksi pada akhir abad ke 19 memasuki awal abad ke 20. Suasana pada waktu itu didominasi gagasan yang menyatakan bahwa negara tidak boleh turut campur dalam urusan kehidupan warga negara, kecuali dalam hal-hal yang berkaitan

[106] P. de Han, Th. G. Drupsteen, dan R. Fernhout (*et.al*), *Bestuursrecht in de sociale rechsstaat Deel 1 Bestuurshandelingen en waarborgen* (Deventer: Kluwer, 1986). hlm 220. Lihat juga Ridwan HR, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia*, *op.cit.*, hlm 165-166

dengan ketertiban, keamanan, dan hubungan luar negeri. Negara semacam ini disebut dengan negara penjaga malam atau negara hukum formal (*nachwachtersstaat*) yang lahir dan berkembang seiring dengan berkembangnya faham ekonomi liberal yang dilandasi oleh slogan *laissez faire laissez aller*, apabila setiap orang diberi kebebasan mengurus ekonominya masing-masing maka ekonomi negara akan sehat dengan sendirinya dan negara tidak boleh terlibat untuk mencampuri ekonomi warganya[107].

Akibat negatif dari faham liberalisme mencapai puncak krisis pada tahun 1930, dengan timbulnya krisis ekonomi yang melumpuhkan perekonomian sebagaian besar negara-negara di dunia, sehingga untuk mengatasinya diperlukan keterlibatan negara. Sejak saat itulah secara perlahan dimulai keterlibatan negara untuk turut serta aktif dalam kehidupan warganya, sehingga kemudian muncullah konsep negara hukum material atau yang sering dikenal dengan istilah negara kesejahteraan (*welfare state*), sering juga disebut dengan negara hukum modern.

Perkembangan tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam negara modern inilah yang kemudian memunculkan pemikiran tentang adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik yang harus diperhatikan oleh alat administrasi negara, apalagi kepada mereka juga diberikan wewenang berdasarkan asas *Ermessen* (bahasa Jerman) atau *pouvoir discretionnaire* (bahasa Perancis), yaitu suatu asas bertindak atas inisiatif sendiri untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak yang muncul secara tiba-tiba di mana hukum

[107] SF Marbun, *Peradilan Administrasi* ....., *op.cit.*, hlm 269-270

tertulis tidak mengaturnya dan serta harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan moral[108].

Wewenang berdasarkan *ermessen* yang dimiliki oleh alat administrasi negara ternyata di dalam praktek seringkali menyebabkan kerugian pada warga negara akibat dari tindakan-tindakan alat administrasi negara yang kurang terpuji. Bahkan seringkali tindakan-tindakan tidak terpuji ini juga merugikan bagi diri alat administrasi negara sendiri. Oleh karena itu di Nederland pada tahun 1950 oleh sebuah Komisi di parlemen Belanda, yang dikenal dengan panitia *De Monchy* dibuat suatu laporan mengenai asas-asas umum pemerintah yang baik yang di negara Belanda dikenal dengan istilah *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* (ABBB)[109].

Menurut *De'Monchy* dipandang perlu segera diadakan perlindungan hukum bagi para warga (*burger*) terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, meskipun tindakan tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan[110]. Untuk terlaksananya pemerintahan yang bersih (*clean government*), maka para penyelenggara administrasi tidak cukup hanya berpegang pada ketentuan normatif undang-undang. Mereka juga harus berpedoman pada asas-asas umum pemerintahan yang baik/layak, sebagai peningkatan perlindungan hukum kepada warga masyarakat. Temuan *De'Monchy* ini kemudian dikembangkan oleh para ahli hukum administrasi negara terutama di Belanda, termasuk juga di Indonesia. *De'Monchy* adalah nama orang yang memimpin

---

[108] E. Utrecht, *op.cit.*, hlm 30-31

[109] SF Marbun, *Peradilan Administrasi.....*, *op.cit.*, hlm 271-272

[110] Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, *op.cit.*, hlm 7-8

h. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbritariness*);
i. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
j. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of annulled decicion*);
k. Asas perlindungan atas pandangan hidup (*principle of protecting the personal way of life*);
l. Asas kebijaksanaan (*principle of sapientia*); dan
m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Pada tahun 1990 an berkembang konsep *good gonernance* di Indonesia. Dalam perkembangannya penerapan prinsip-prinsip *good gonernance* kemudian agak bergeser ke arah atau diperkaya dengan berbagai prinsip manajemen yang diadvokasi sejak manajemen klasik yang berdasar *human behavior* yang mendasarkan diri pada manejemen berdasarkan lingkungan sampai manajemen modern[113]. Pada saat ini konsep tata pemerintahan yang baik telah dikembangkan di tingkat nasional, regional, maupun internasional. Namun demikian terdapat permasalahan-permasalahan yang berbeda pada tingkatan-tingkatan ini berkaitan dengan pemerintah dan masyarakat. Pada tingkat internasional permasalahan yang muncul dalam lingkup keuangan internasional. Sedangkan pada lingkup nasional, yakni masih banyaknya situasi tata pemerintahan yang buruk terkait dengan masalah korupsi, tindakan mal-administrasi, dan kesalahan-kesalahan di dalam manajemen pemerintahan. Dewasa ini konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik telah berkembang. Perkembangan konsep ini terkait dengan tuntutan adanya tata kelola pemerintahan yang baik, yang tidak hanya dilaksanakan oleh

[113] Safri Nugraha, *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan Yang Baik*, *op.cit.*, hlm 7-8

Hukum Tata Pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga[112] Crince Le Roy mengetengahkan 11 butir asas-asas umum pemerintahan yang baik yang merupakan terjemahan dari *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* yang sudah diterima di lingkungan ilmu Hukum Administrasi Negara Belanda. Sebelas (11) asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut adalah:

a. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
b. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
d. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
e. Asas motifasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*);
f. Asas jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misure of competence*);
g. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
h. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbritariness*);
i. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
j. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of annulled decicion*); dan
k. Asas perlindungan atas pandangan hidup (*principle of protecting the personal way of life*).

Kesebelas asas yang dikemukakan oleh Crince Le Roy tersebut di Indonesia oleh Kuntjoro Purbopranoto disebarluaskan dan dikembangkan menjadi 13 asas-asas umum pemerintahan yang baik, yakni:

a. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
b. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
d. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
e. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*);
f. Asas jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misure of competence*);
g. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);

[112] SF Marbun, *Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak.....*, *op.cit.*, hlm 166-168

pemerintah saja melainkan juga melibatkan pihak swasta. Mengenai konsep *Good Governance*, Henk Addink[114] mengemukakan bahwa:

> "*Good Governance is the proper use of the government's powers in a transparent and participative way, but it is more. In essence it concerns also the fulfillment of three elementary tasks of government: to guarantee the security of person and society, to manage an effective and accountable framework for the public sector, and to promote the economic and social aims of the country in accordance with the wishes of the population*".
> (tata pemerintahan yang baik merupakan kepatutan dari penguasa negara/alat administrasi negara secara transparans dan partisipatif, bahkan lebih dari itu. Pada hakekatnya, pemerintahan yang baik ini berkenaan dengan pemenuhan tiga tugas dasar pemerintahan, yaitu untuk menjamin keamanan seseorang dan masyarakat, mengatur kerangka kerja yang efektif dan bertanggungjawab untuk sektor publik, dan mendukung tujuan ekonomi dan sosial negara sesuai harapan-harapan penduduk).

2. Pengertian Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik

Mengenai pengertian asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam desertasiya SF Marbun[115] menyatakan bahwa asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak (AAUPL) dalam khasanah Hukum Administrasi Indonesia selalu dikaitkan dengan *algemene beginselen van berhoorlijk bestuur* yang berasal dari literatur Hukum Administrasi Belanda. Selanjutnya SF Marbun mengemukakan bahwa akibat dari keterkaitan AAUPL dengan istilah Hukum Administrasi Belanda tersebut muncul kesulitan untuk menerjemahkan istilah *algemene beginselen van berhoorlijk bestuur* dalam bahasa Indonesia.

Secara etimologis dalam bahasa Indonesia, kata "asas" yang dalam bahasa Inggris diterjemahkan sebagai "*principles*" [116] diartikan sebagai "dasar",

---

[114] Henk Adink, *et.tal.*, *Human Right*....., *op,cit.*, hlm 18-19

[115] SF Marbun, *Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak*....., *op. cit.*, hlm 44-48. Asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam desertasi SF Marbun disebut dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak

[116] John M. Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Indonesia Inggris*, *op.cit.*, hlm 31

"landasan"[117]. Oleh karena itu asas ini bagi alat administrasi negara seharusnya dipakai sebagai dasar atau landasan dalam bertindak dan berperilaku. Kata "umum", diartikan sebagai kata sifat yang berarti "mengenai seluruhnya atau semuanya" [118] yang berarti bahwa semua alat administrasi negara atau alat pemerintahan atau orang-orang yang menjalankan roda pemerintahan, dikenai atau harus melaksanakan asas atau prinsip tersebut. Sedangkan pengertian "pemerintahan" menurut SF Marbun[119] dapat dipahami melalui dua pengertian yaitu pemerintahan dalam arti fungsi yang berarti kegiatan memerintah dan pemerintahan dalam arti organisasi yang berarti kumpulan atau kesatuan-kesatuan pemerintahan. Pemerintahan yang dimaksudkan dalam desertasi ini adalah pemerintahan dalam arti fungsi yang berarti kegiatan memerintah dan kegiatan dalam arti organisasi, artinya bahwa kegiatan memerintah yang dilakukan oleh kumpulan atau kesatuan-kesatuan pemerintahan dalam arti yang luas, maksudnya semua organisasi atau kumpulan kesatuan-kesatuan pemerintahan dalam suatu negara termasuk negara Indonesia seluruhnya harus melaksanakan asas-asas pemerintahan tersebut. Sedangkan istilah "baik" secara etimologis diartikan sebagai "elok", "patut", "teratur" (apik, rapi, tidak ada celanya)[120]. Oleh karena itu dapat dikemukakan bahwa pengertian asas-asas umum pemerintahan secara etimologis adalah dasar-dasar atau prinsip-prinsip yang harus dilaksanaan oleh seluruh alat-alat administrasi negara atau alat-alat pemerintahan dalam

[117] Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2015) hlm 91

[118] *Ibid.*, hlm 1526

[119] SF Marbun, *Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak*....., *op. cit.*, hlm 46

[120] Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, *op.cit.*, hlm 118

menjalankan kegiatan roda pemerintahan secara apik, patut teratur dan tidak ada celanya.

Sebelum dikeluarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia memang masih beraneka ragam, ada yang menyebut dengan istilah asas-asas umum pemerintahan yang layak, asas-asas umum pemerintahan yang patut, asas-asas pemerintahan yang bersih dan wajar, asas-asas hukum umum bagi penyelenggaraan administrasi negara yang layak. Istilah ini merupakan terjemahan dari "*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*" (bahasa Belanda) atau "*les principles generaux du droit*" (bahasa Perancis) atau "*the general principles of good administration*" (bahasa Inggris) [121] . Asas-asas umum pemerintahan yang baik, adalah merupakan terjemahan yang paling banyak digunakan oleh para ahli hukum di Indonesia seperti Kuntjoro Purbopranoto, Indriharto, Amrah Muslimin, M. Solly Lubis, Paulus Effendie Lotulung, Moh. Mahfud MD, dan SF Marbun. Rochmat Soemitro pernah menggunakan istilah "asas-asas umum pemerintahan yang sehat" pada waktu mengajukan konsep rancangan Undang-undang Peradilan Administrasi. A Baramuli menyebut dengan istilah "asas-asas umum pemerintahan yang bersih dan wajar". Ateng Syafrudin, Sjachran Basah, Philipus M. Hadjon, dan Laica Marzuki dalam beberapa tulisannya menggunakan istilah "asas-asas umum pemerintahan yang layak".

[121] Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm 17-21. Lihat juga L. Neville Brown dan John S. Bell, *French Administratif Law* (Oxford: Clarendon Press, 2003), hlm 5

Sedangkan A. Hamid S. Attamimi dan Bagir Manan, menggunakan istilah "asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang layak".

Di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan secara formal istilah asas-asas umum pemerintahan itu disebut dengan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal ini dapat dilihat dari bunyi ketentuan Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa:

> Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang di dalamnya mengakui secara formal keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) di Indonesia, seharusnya konsep rumusan AUPB mengacu pada rumusan AUPB yang tertuang dalam undang-undang tersebut. Rumusan AUPB dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2).

Konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik tidak hanya diberlakukan untuk badan-badan atau lembaga-lembaga eksekutif dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan sebagai pelayan publik di negara-negara yang menganut paham *welfare state* dan lembaga yudikatif untuk menilai apakah tindakan-tindakan badan-badan pemerintahan tersebut sudah sesuai dengan asas-

asas umum pemerintahan yang baik. Pada perkembangan selanjutnya terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) asas-asas ini tidak hanya dikaitkan dengan kekuasaan pemerintahan (*eksekutif*) yang dijalankan oleh alat administrasi negara, akan tetapi juga diberlakukan untuk cabang-cabang kekuasaan lainya seperti pembentuk undang-undang (*legislatif*) dan kekuasaan penegakan hukum (*yudicatif*). Bahkan Henk Addink, Gordon Anthony, Antoine Buyse & Cees Flinterman[122] menyatakan banwa tata pemerintahan yang baik bisa dianggap sebagai salah satu dari tiga dasar landasan negara modern, di mana perkembangan masing-masing landasan tersebut di mulai dari sejarah yang berbeda dan hal ini seringkali dikaitakan dengan perkembangan negara dan ketiganya saat ini masih mengalami perkembangan. Ketiga landasan tersebut adalah penegakan hukum, demokrasi, dan tata pemerintahan yang baik.

Sedangkan mengenai lingkup/scope tata pemerintahan yang baik, Henk Adink dkk mengemukakan bahwa hal itu berkaitan dengan waktu atau saat di mana tata pemerintahan yang baik tersebut diterapkan. Suatu perbedaan akan tampak di antara dua pendekatan yang berbeda yakni pendekatan "kelembagaan" dan pendekatan "fungsional". Pendekatan fungsional mengingatkan kita pada perbedaan penting antara tata pemerintahan yang baik (sebagai bagian dari hukum publik) dan pengelolaan perusahaan (sebagai bagian dari hukum privat). Poin yang kedua berkenaan dengan arti kata "tata pemerintahan" dalam frase "tata pemerintahan yang baik", sebaiknya kita memberi arti kata ini secara lebih luas

[122] Henk Addink, *et.al, Human Right & Good Governance, op.cit.*, pada bagian 1.1

dari pada pengertiannya yang sempit. Hal ini dapat dilihat dari paparan Henk Addink[123] yang menyatakan bahwa:

> *Related to the "scope" of Good Governance – wich deals with when the norms of Good Governance apply – a distinction will be drawn between two different approaches to this issue, which we will call "institutional" and "functional". The functional approach alerts as to an important distinction between Good Governance (as part of public law) and Corporate Governance (as part of private law). A second point concerns the meaning of the word "Governance" in the phrase "Good Governance". We will suggest that it is best to give this word a broader rather than a narrower meaning.*

Sementara itu Safri Nugraha dkk[124] mengartikan *good governance* sebagai "kepemerintahan yang baik" dan mengemukakan bahwa kepemerintahan yang baik atau *good governance* dapat dilihat sebagai kata-kata atau istilah biasa yaitu kepemerintahan yang baik atau label konsep khususnya pada konsep Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) dan *good governance* 1990s. Di dalam perkembangannya prinsip-prinsip *good governance* 1990s bergeser ke arah atau diperkaya oleh penerapan atau *best practice* berbagai prinsip managemen. Gejala ini menunjukkan bahwa Hukum Administrasi Negara memang selalu berkembang pada setiap waktu untuk dapat dipakai sebagai pedoman di dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Gejala perkembangan konsep *good governance* sebetulnya merupakan aspek dinamis dari administrasi negara pada setiap saat yang selalu dihadapkan pada tantangan untuk melakukan perubahan di bidang administrasi negara utamanya pada tata kelola penyelenggaraan pemerintahan. Di dalam konsep ini terkandung makna ditinggalkannya monopoli pemerintah terhadap

---

[123] *Ibid.*, hlm 19

[124] *Safri Nugroho, Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan Yang Baik, op.cit., hlm 7-8*

penyelenggaraan negara. Pada konsep ini ada makna "*partnership*" atau kerja sama antara sektor publik yang dalam hal ini dilaksanakan oleh pemerintah/negara, dengan sektor swasta atau dunia usaha dan masyarakat. Oleh karena itu dalam konsep *good governance* terkandung makna bahwa ada hubungan yang sinergis secara proporsional antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam penyelenggaraan negara. Hubungan sinergis antara ke tiganya mewujudkan konsep *good governance* dan harus mengindahkan prasarat (*conditio sne quanon*) nilai-nilai dasar universal maupun nilai-nilai dasar kondisional, seperti: supremasi hukum, tranparansi, partisipasi, profesionalitas, sensitivitas, dan akuntabilitas. Adapun nilai-nilai kondisional disesuaikan dengan karakter dan budaya masyarakat di suatu negara. Di dalam konteks Indonesia, perpaduan antara karakteristik universal dan karakteristik kondisional, di antaranya disebut sebagai asas-asas penyelenggaraan negara, yang terdiri atas asas: kepastian hukum, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas[125].

Asas-asas umum pemerintahan inilah yang kemudian dituangkan dalam hukum tertulis di Indonsia, yakni Undang-undang nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dan berbagai peraturan perundangan lainnya. Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan konsep yang merupakan terjemahan dari *algemene beginselen van behoorlijk bestuur dari*

[125] *Ibid.*, hlm 10-11

bahasa Belanda disebut dengan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik dan disingkat dengan istilah AUPB.

3. Normatisasi Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Di lingkungan peradilan asas-asas asas-asas umum pemerintahan yang baik sudah mulai diperkenalkan sejak dikeluarkannya Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara tahun 1986. Namun demikian asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut belum dicantumkan dan dirumuskan secara eksplisit. Di dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dinyatakan bahwa alasan-alasan yang digunakan dalam mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara, adalah:

a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannnya wewenang tersebut;
c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Memang di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 belum dinyatakan secara tegas tentang rumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Namun demikian dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) beserta penjelasannya telah diperkenalkan mengenai asas larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan berbuat sewenang-wenang. Dua (2) asas tersebut secara filosofi merupakan bagian dari asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Setelah dikaji, meskipun di Indonesia asas-asas umum pemerintahan yang baik telah diperkenalkan oleh Crince Le Roy pada tahun 1978 dan telah diterima oleh para ahli Hukum Administrasi Negara di Indonesia namun belum banyak yang dituangkan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini bisa dipahami mengingat pada waktu dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, waktu itu Indonesia dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto yang di dalam memegang tampuk pemerintahan bersifat otoriter. Berbeda pada masa kepemerintahan Presiden Habibie yang dalam memegang tampuk pemerintahan bersifat demokratis. Pada tahun 2004, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 diperbaiki dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tersebut dikeluarkan dengan dasar pertimbangan:

a. bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa, negara, dan masyarakat, yang tertib, bersih, makmur, dan berkeadilan;
b. bahwa Peradilan Tata Usaha Negara merupakan lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;
c. bahwa Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 ini merupakan perubahan pertama (kesatu) atas Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan Pasal 53 ayat (2) undang-undang tersebut merubah ketentuan undang-undang yang lama,

dinyatakan di sana bahwa alasan-alasan yang dapat digunakan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara, yakni disamping Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, juga Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Ketentuan penjelasan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "asas-asas umum pemerintahan yang baik" adalah meliputi asas: kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan asas akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Dimaksudkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yaitu:

1) Asas Kepastian Hukum, yakni bahwa dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan,kepatuhan dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara;
2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara;
3) Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif,akomodatif, dan selektif;
4) Asas Keterbukaan, yaitu membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
5) Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara;

6) Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
7) Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertang-gungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang ke-daulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Apabila dikaji dasar pertimbangan yang merupakan landasan filosofi dari dikeluarkannya Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yaitu sebagai berikut:

a. bahwa Penyelenggara Negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang Undang Dasar 1945;
b. bahwa untuk mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggungjawab, perlu diletakkan asas-asas penyelenggaraan negara;
c. bahwa praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan antar-Penyelenggara Negara melainkan juga antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara, sehingga diperlukan landasan hukum untuk pencegahannya;
d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c perlu dibentuk Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Apabila dirumuskan secara ringkas dalam bentuk tabel asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari

Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sebagaimana dirujuk oleh ketentuan Pasal Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

Tabel 2. AUPB Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999

No	Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara
1	Asas kepastian hukum
2	Asas tertib penyelenggaraan negara
3	Asas kepentingan umum
4	Asas keterbukaan
5	Asas proporsionalitas
6	Asas profesionalitas
7	Asas akuntabilitas

Sumber: Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN

Apabila dikaji ada enam (7) asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme yang dipakai sebagai dasar pengujian hakim Peradilan Tata Usaha Negara dan sekaligus berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dipakai sebagai dasar atau alasan-alasan penggugat dalam mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Di dalam praktek karena asas-asas ini awalnya merupakan ketentuan hukum tidak tertulis yang selalu berkembang dalam masyarakat hakim-hakim Peradilan Tata Usaha Negara di dalam menjatuhkan putusannya tidak selalu terikat pada enam (7) asas tersebut. Ada juga hakim-hakim peradilan tata usaha negara yang menjatuhkan putusannya bertumpu juga pada asas-asas yang lain yang telah dikembangkan dalam Hukum Administrasi Negara oleh para ahli.

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, ketentuan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik telah dituangkan dalam Pasal 3, yang telah dipaparkan dalam tabel 2 tersebut di muka terdiri dari asas: kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan asas akuntabilitas. Apabila dicermati ketentuan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dirumuskan dalam pasal 3 Undang-undang ini, dijabarkan serta dirumuskan dalam pasal-pasal lainnya yang menyebutkan bahwa :

a. Penyelenggara Negara yang bersih adalah Penyelenggara Negara yang mentaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya.
b. Asas Umum Pemerintahan atau Penyelenggara Negara yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Hal ini ini tertuang dalam Bab III Pasal 3 yang meliputi: (1) asas kepastian hukum, (2) asas tertib penyelenggara negara, (3) asas kepentingan umum, (4) asas keterbukaan, (5) asas proporsionalitas, (6) asas profesionalitas, dan (7) asas akuntabilitas.
c. Dibentuknya Komisi Pemeriksa Kekayaan Negara (KPKN) sebagai lembaga independen yang bertugas untuk memeriksa kekayaan

Penyelenggara Negara dan mantan Penyelenggara Negara untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme merupakan penjabaran dari asas keterbukaan, asas kepentingan umum dan asas profesionalitas. Pembentukan Komisi ini juga merupakan penjabaran dari asas keterbukaan karena diberikannya hak kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara. Selain itu juga merupakan penjabaran dari asas kepentingan umum, serta asas profesionalitas.

d. Kewajiban penyelenggara Negara lainnya adalah: melaksanakan tugas tanpa membedaka-bedakan suku, agama, ras. dan golongan (Pasal 4 butir 3) yang merupakan penjabaran dari asas persamaan perlakuan/ non diskriminasi.

e. Melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggung jawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Merupakan penjabaran dari asas profesionalitas.

f. Bersedia menjadi saksi dalam perkara korupsi, kolusi, dan nepotisme serta dalam perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang undangan yang berlaku. Hal ini merupakan penjabaran dari asas tertib penyelenggara negara dan asas profesionalitas.

g. Bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama dan setelah menjabat (Pasal 5) serta adanya kewajiban untuk melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat merupakan penjabaran dari asas kepastian hukum dan asas keterbukaan.

h. Adanya kewajiban untuk tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme (Pasal 5) merupakan penjabaran dari asas asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas proporsionalitas, asas profesionalitas.

Ketentuan yang mewajibkan setiap penyelenggara negara untuk diperiksa kekayaannya sebelum, selama dan setelah menjabat, serta kewajiban melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat (Pasal 4 butir 2 dan 3) apabila dikaji merupakan penjabaran dari asas asas keterbukaan, dan asas profesionalitas serta asas kepastian hukum. Asas keterbukaan mengandung makna membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara serta asas kepentingan umum yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif. Selain itu juga asas akuntabilitas yaitu asas yang menentukan setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertang-gungjawabkan kepada masyarakat

atau rakyat sebagai pemegang ke-daulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Setelah dianalisis dengan pendekatan prundang-undangan ditemukan fakta bahwa ketentuan Pasal 4 ayat (3), yang menyatakan bahwa setiap penyelenggara negara mempunyai hak dan kewajiban untuk menyampaikan pendapat di muka umum secara bertanggungjawab sesuai dengan wewenangnya, mencerminkan telah dirumuskannya asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, serta asas profesionalitas. Pasal 8 ayat 1 memperlihatkan telah dirumuskannya asas tertib penyelenggaraan negara, dengan ketentuan yang menyatakan bahwa peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggungjawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih. Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini juga telah diimplementasikan dan dirumuskan dalam pasal-pasal yang lain seperti pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

c. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Apabila dikaji secara filosofi dasar dari dikeluarkannya Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dapat ditemukan dalam pertimbangan dari dikeluarkannya undang-undang tersebut. Berdasarkan ketentuan bagian menimbang dari dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ditemukan pernyataan bahwa undang-undang tersebut dikeluarkan dengan pertimbangan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan

dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat dari UUD NRI Tahun 1945. Dasar pertimbangan lain adalah bahwa membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang pelayanan publik.

Pada ketentuan menimbang bagian (a) Undang-Undang tentang Pelayanan Publik dinyatakan bahwa bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik. Objektivitas pelayanan kepada masyarakat merupakan sesuatu yang mutlak, sebagai syarat terwujudnya pemerintahan yang bersih (*clean gonernment*). Apalagi dalam kehidupan sehari-hari penyelenggara negara sering memperhadapkan norma hukum positif dengan realitas, memperhadapkan kepastian hukum dengan keadilan masyarakat. Oleh karena itu memang diperlukan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai upaya perlindungan hukum[126], terutama dalam rangka pelayanan publik.

Pertimbangan lain yang dikemukakan pada bagian menimbang Undang-Undang tentang Pelayanan Publik, yakni bahwa sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas. Disamping itu dengan pertimbangan juga bahwa sebagai upaya untuk

[126] A. Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak.....*, *op.cit.*, hlm 1-2

meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan pengaturan hukum yang mendukungnya.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut diataslah kemudian pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-undang tentang Pelayanan Publik, dengan mengingat ketentuan Pasal 5 ayat (1); Pasal 18 A ayat (2); Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, dan pasal-pasal lain yang terkait dengan hak asasi manusia. Penjelasan umum Undang-Undang Pelayanan Publik menyatakan bahwa Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan tentang tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administrasi.

Pada ketentuan bagian menimbang dari dikeluarkannya Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga ditemukan filosofi dasar yang menyatakan bahwa kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun

kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu diperlukan konsepsi pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan UUD NRI Tahun 1945 dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional, sehingga dengan memertimbangkan hal-hal tersebut diperlukan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik.

Perlu diperhatikan juga bahwa dalam melaksanakan tugas pelayanan pada masyarakat, pemerintah dibatasi oleh luas jangkauan dan wewenangnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Namun dalam praktek seringkali ditemukan ketentuan organik dari suatu perundang-undangan yang dibuat instansi tertentu yang isinya justru mengatur hal-hal yang sesungguhnya bukan substansi produk tersebut. Kenyataan ini akan mempersulit pelayanan kepada masyarakat[127].

Apabila dikaji lebih lanjut dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 juga memuat tentang asas-asas pelayanan publik. Apabila dianalisis di dalam ketentuan tersebut ditemukan juga rumusan konsep tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal ini dapat kita lihat dari bunyi ketentuan Pasal 4 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

a. kepentingan umum;
b. kepastian hukum;
c. kesamaan hak;
d. keseimbangan hak dan kewajiban;

[127]Muin Fahmal, *op.cit.*, hlm 5

e. keprofesionalan;
f. partisipatif;
g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
h. keterbukaan;
i. akuntabilitas;
j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
k. ketepatan waktu;
l. dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Ketentuan penjelasan Pasal 4 undang-undang ini tidak menjelaskan tentang maksud dari asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik dan juga tidak memberikan penjelasan secara rinci mengenai maksud dari asas-asas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Di dalam ketentuan tersebut hanya dinyatakan bahwa pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi/atau golongan. Adanya jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan. Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi. Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan. Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas. Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan,dan harapan masyarakat. Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil. Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan. Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan. Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu

sesuai dengan standar pelayanan; dan setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Setelah dikaji lebih lanjut ternyata asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik juga dituangkan dalam ketentuan Pasal 344 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 344 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

(1) Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
(2) Penyelenggaraan pelayanan publik diselenggarakan berdasarkan asas:
    a. kepentingan umum;
    b. kepastian hukum;
    c. kesamaan hak;
    d. keseimbangan hak dan kewajiban;
    e. keprofesionalan;
    f. partisipatif;
    g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
    h. keterbukaan;
    i. akuntabilitas;
    j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
    k. ketepatan waktu; dan
    l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa asas-asas pelayanan publik sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik diacu oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam rangka terselenggaranya pelayanan publik yang baik dan wajib dilaksanakan oleh aparat pemerintah di daerah.

Apabila asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik yang tercantum dalam ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan ketentuan Pasal 344 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dituangkan dalam bentuk tabel akan terlihat sebagai berikut:

Tabel 3. AUPB Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009

No	Asas-asas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik
1	Asas kepentingan umum
2	Asas kepastian hukum
3	Asas kesamaan hak
4	Asas keseimbangan hak dan kewajiban
5	Asas keprofesionalan
6	Asas partisipatif
7	Asas persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
8	Asas keterbukaan
9	Asas akuntabilitas
10	Asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
11	Asas ketepatan waktu
12	Asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

Sumber: Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 dan Pasal 344 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Apabila dikaji lebih lanjut dengan pendekatan konsep dan pendekatan perundang-undangan, asas-asas pelayanan publik yang tercantum dalam ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 juga merupakan bagian dari asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, utamanya merupakan bagian dari asas-asas pelayanan yang baik yang tertuang dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf h. Asas-asas ini harus dilaksanakan dan wajib ditaati oleh para penyelenggara pelayanan publik dalam melakukan tugasnya selaku pelayan publik termasuk penyelenggaraan pelayanan perizinan investasi di daerah kabupaten/kota..

d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 20014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 20014 tentang Pemerintahan Daerah ini menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah. Pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga dicantumkan rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik yang merupakan asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik ditemukan dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal tersebut menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas sembilan (9) asas, yakni asas: kepastian hukum; tertib penyelenggaraan negara; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi; dan efektivitas.

Di dalam ketentuan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 20014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 20014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

> Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:
> a. kepastian hukum;
> b. tertib penyelenggara negara;
> c. kepentingan umum;
> d. keterbukaan;
> e. proporsionalitas;
> f. profesionalitas;
> g. akuntabilitas;
> h. efisiensi;
> i. efektifitas; dan
> j. keadilan

Apabila rumusan konsep asas-asas umum penyelenggaraan negara yang tercantum dalam ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dituangkan dalam sebuah tabel akan terlihat sebagai berikut:

Tabel 4. AUPB Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

No	Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
1	Asas kepastian hukum
2	Asas tertib penyelenggaraan negara
3	Asas kepentingan umum
4	Asas keterbukaan
5	Asas proporsionalitas
6	Asas profesionalitas
7	Asas akuntabilitas
8	Asas efisiensi
9	Asas efektivitas
10	Asas keadilan

Sumber: Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Apabila dicermati dengan pendekatan konsep rumusan AUPB dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ada sepuluh (10) asas, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 ada 7 asas. Hal ini bisa dipahami mengingat asas-asas umum pemerintahan yang baik bukanlah asas yang statis, melainkan asas yang dinamis dan sudah semestinya bisa berkembang sesuai dengan perkembangan zaman dan perkembangan keadaan yang ada dalam masyarakat.

e. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Setelah dicermati dan diteliti dasar pertimbangan yang merupakan filosofi dasar dari dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah:

a. bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan

wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;

b. bahwa untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan;
c. bahwa untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan;
d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, ditemukan bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan (di Indonesia) diselenggarakan berdasarkan: asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Adapun asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang dimaksud dalam undang-undang ini berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) adalah meliputi asas: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Sedangkan asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Setelah dicermati dengan pendekatan konsep berdasarkan ketentuan penjelasan dari Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 ditemukan bahwa yang dimaksudkan dengan "asas kepastian hukum" adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan

penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan yang dimaksud dengan "asas kemanfaatan" setelah dicermati adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dengan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; dan (8) kepentingan pria dan wanita.

Adapun yang dimaksudkan dengan "asas ketidakberpihakan" apabila dikaji dalam penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah konsep asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/ atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif. Sedangkan "asas kecermatan" adalah konsep asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

Setelah dikaji dan ditelaah dalam ketentuan penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan juga ditemukan konsep bahwa yang dimaksud dengan "asas tidak menyalahgunakan kewenangan" dalam undang-undang ini adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat

Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan atau tidak mencampuradukkan kewenangan. Setelah dikaji yang dimaksudkan dengan konsep "asas keterbukaan" dalam undang-undang ini adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Apabila dikaji maksud dari konsep "asas kepentingan umum" adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif. Sedangkan yang dimaksud dengan konsep "asas pelayanan yang baik" jika ditelaah adalah asas yang memberikan pelayanan tepat waktu, prosedur dan beaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan serta seharusnya juga konsep-konsep rumusan asas-asas lain yang tertuang dalam Undang-Undang Pelayanan Publik. Sedangkan yang dimaksud dengan "asas-asas umum lainnya di luar AUPB" adalah AUPB yang bersumber dari putusan pengadilan yang tidak dibanding, atau putusan pengadilan tinggi yang tidak dikasasi atau putusan Mahkamah Agung.

Apabila rumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tersebut dituangkan dalam bentuk tabel akan terlihat sebagai berikut.

Tabel 5. AUPB Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

No	Rumusan AUPB
1	Asas kepastian hukum
2	Asas kemanfaatan
3	Asas ketidakberpihakan
4	Asas kecermatan
5	Asas tidak menyalahgunakan kewenangan
6	Asas keterbukaan,
7	Asas kepentingan umum
8	Asas pelayanan yang baik
9	Asas-asas umum lainnya sepanjang telah dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap

Sumber: Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Apabila diperbandingkan rumusan-rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam berbagai peraturan perundang-undangan tersebut di muka, terlihat bahwa rumusan AUPB di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dirumuskan secara enumeratif (tidak dibatasi) sedangkan rumusan pada peraturan perundang-undangan yang lain bersifat limitatif. Hal ini tampak dari ketentuan Pasal 10 ayat (2) yang mengakui adanya asas-asas umum lainnya di luar AUPB yang dirumuskan dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) dapat diterapkan sepanjang telah diterapkan oleh hakim yang tertuang dalam putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Hal ini berarti bahwa asas-asas umum pemerintahan sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang selama ini berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 juga diakui keberadaannya dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Apabila dikaji dan dianalisis, setelah dikeluarkannya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, ditemukan fakta yuridis bahwa seharusnya dalam melaksanakan tugasnya Badan atau Pejabat Pemerintahan baik di pusat maupun di daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat di Indonesia termasuk di dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat harus mengacu pada AUPB. Hal ini dikarenakan AUPB telah dituangkan dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan secara formal. Di samping itu asas-asas umum pemerintahan ini juga telah dituangkan atau dinormatisasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan sehingga mengikat penyelenggara negara sebagai pelaksanaan asas legalitas.

E. Perbandingan Asas-asas Umum Pemerintahan di Beberapa Negara

1. Indonesia

Apabila dkaji dengan pendekatan komparasi dengan negara Belanda dan Perancis akan didapatkan fakta-fakta mengenai AUPB di Indonesia sebagaimana dalam uraian diskripsi sebagai berikut. Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Apabila dikaji dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep hal ini tampak dari bunyi ketentuan Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diamandemen sebagai konstitusi tertulis di Indonesia. Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: "Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Sedangkan pemerintahan tertinggi di Indonesia dipegang oleh Presiden Republik Indonesia.

Hal ini dapat dilihat dari bunyi ketentuan Pasal 4 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi, dan dalam menjalankan kewajibannya Presiden dibantu oleh para menteri. Oleh karena itu pemegang kekuasaan eksekutif di Indonesia adalah Presiden beserta para pembantunya yakni Wakil Presiden dan para menteri. Di Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, di dalam menjalankan roda pemerintahan Presiden dibantu oleh para menteri dan presiden yang mengangkat dan memberhentikan para menteri, serta setiap menteri membidangi satu urusan pemerintahan. Kekuasan membuat undang-undang dalam arti formil di Indonesia dipegang oleh presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang merupakan wakil rakyat dan dipilih secara langsung oleh rakyat. Anggota DPR RI ini sekaligus menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia di samping anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Sebetulnya secara historis Indonesia telah mengalami perkembangan dalam pengelolaan pemerintahannya sejak tahun 1945 setelah memproklamirkan diri sebagai sebuah negara yang merdeka. Berbagai faktor seperti politik, budaya, sosial, ekonomi, dan faktor-faktor lainnya termasuk faktor-faktor untuk mempertahankan kemerdekaan Indonesia telah mewarnai perkembangan pemerintahan Indonesia. Berbagai faktor itulah, yang menyebabkan belum berkembangnya asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kurun waktu Indonesia merdeka sampai dengan tahun 1970 an, bahkan sampai tahun 1990 an terutama dalam perkembangan hukum tertulis di Indonesia.

Secara historis setelah jatuhnya pemerintahan Orde Baru AUPB yang awalnya merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara tidak tertulis di Indonesia telah dituangkan dalam berbagai perundang-undangan sebagai norma hukum tertulis. Hal ini telah diuraikan dalam contoh beberapa rumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Setelah dikaji dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep undang-undang yang khusus mengatur mengenai AUPB secara formal di Indonesia baru dikeluarkan pada tahun 2014 setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Namun demikian AUPB sebetulnya telah menjadi asas-asas yang terpelihara dengan baik, dikembangkan dalam teori Hukum Administrasi Negara dan digunakan dalam praktek sehari-hari, baik di eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Walaupun awalnya bukan merupakan suatu norma hukum tertulis, tapi AUPB telah menjadi pedoman dasar dalam aktivitas pemerintahan negara yang terjadi pada ketiga cabang kekuasaan negara tersebut dan AUPB tetap terpelihara dengan baik sampai saat ini.

Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, AUPB harus dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan untuk melaksanakan wewenang tugasnya. Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa undang-undang ini dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia dengan maksud untuk melaksanakan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Di samping itu

juga untuk melaksanakan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, sehingga sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia harus didasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum, segala bentuk keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan hukum yang merupakan refleksi dari Pancasila sebagai idiologi negara. Dijelaskan pula bahwa tugas pemerintah untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan tugas yang sangat luas cakupannya sehingga diperlukan peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*), guna memberikan landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian pengaturan dalam undang-undang ini menjamin bahwa keputusan dan/atau tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan terhadap warga masyarakat tidak dapat dilakukan dengan semena-mena. Undang-undang ini juga merupakan transformasi AUPB yang telah dipraktekkan selama puluhan tahun dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan dikonkritkan ke dalam norma hukum yang mengikat.

Penjelasan umum Undang-Undang Administrasi Pemerintahan juga menyatakan bahwa AUPB akan terus berkembang, sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat dalam sebuah negara hukum. Oleh karena itu pernormaan asas ke dalam undang-undang ini berpijak pada asas-asas yang telah

berkembang dan menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Undang-undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan dan upaya dalam meningkatkan kepemerintahan yang baik (*good governance*), di samping itu juga untuk mancegah praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme. Harapannya dengan dikeluarkannya undang-undang ini mampu menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien.

Apabila dikaji secara filosofi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini juga dimaksudkan sebagai pengaturan untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi negara yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum. Undang-undang ini juga dimaksudkan sebagai keseluruhan upaya untuk mengatur kembali Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Setelah dicermati dan dikaji, ditemukan juga bahwa maksud pengaturan dalam undang-undang ini tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini juga dipakai sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat sehingga keberadaan undang-undang ini benar-benar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik bagi semua Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di Pusat dan Daerah.

Adapun tujuan dari dikeluarkannya Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan ini berdasarkan ketentuan Pasal 3 adalah untuk:

a. Menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi pemerintahan;
b. Menciptakan kepastian hukum;

c. Mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang;
d. Menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan;
e. Memberikan perlindungan kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan;
f. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan, menerapkan AUPB; dan
g. Memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa penyelenggaraan administrasi Pemerintahan berdasarkan asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pasal 10 ayat (1) menyatakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPUB) yang dimaksudkan dalam undang-undang ini meliputi asas:

a. kepastian hukum;
b. kemanfaatan;
c. ketidakberpihakan;
d. kecermatan;
e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
f. keterbukaan;
g. kepentingan umum;
h. asas pelayanan yang baik.

Ketentuan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan lainnya di luar sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap[128]. Apabila dikaji dengan pendekatan perundang-undangan tampak bahwa konsep rumusan AUPB dalam ketentuan Pasal 10 ayat

[128] Di Perancis asas-asas umum pemerintahan yang baik telah dikembangkan oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini dapat dilihat dari penelitian W. Riawan Tjandra yang dimuat dalam Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No. 3 Vol.20 Juli 2013, hlm 428

(2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tidak dirumuskan secara limit melainkan secara enumeratif, namun demikian konsep AUPB akan berkembang dan diakui apabila telah telah ditetapkan oleh hakim dan memperoleh kekuatan hukum yang tetap.

Apabila dicermati dan dianalisis ketentuan dalam Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, akan menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan sebagai upaya untuk: (1) mewujudkan kepemerintahan yang baik (*good governance*), (2) memberantas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) secara preventif yaitu sejak perencanaan dan saat pembuatan atau tindakan atau keputusan pejabat administrasi pemerintahan. Sedangkan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan hukum formal. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ini menjadi hukum materiil. Oleh karena itu diharapkan pada masa yang akan datang dengan diundangkan dan disahkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini dapat memperbaiki sistem penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Indonesia dan dapat mempengaruhi secara proaktif proses dan prosedur administrasi pemerintahan. Di samping itu juga mencegah terjadinya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien, dan juga dapat membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap dan pola tindak pejabat Administrasi Pemerintahan yang lebih

demokratis, obyektif serta profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum di dalam masyarakat.

Apabila dikaji dan dicermati berdasarkan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep, asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana tertuang dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini tidak hanya mengikat Badan dan/atau Pejabat yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan di lingkungan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Namun demikian asas-asas umum pemerintahan yang baik ini juga mengikat Badan dan/atau Pejabat pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang organik lainnya. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Adminsitrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa ruang lingkup pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam undang-undang ini meliputi semua aktivitas:

a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif;
b. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif;
c. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif; dan
d. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

Ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa pengaturan Administrasi Pemerintahan sebagaimana dimaksud ayat (1) mencakup tentang hak dan kewajiban pejabat pemerintahan, kewenangan pemerintahan, diskresi, penyelenggaraan administrasi pemerintahan,

prosedur administrasi pemerintahan, keputusan pemerintahan, upaya administratif, pembinaan dan pengembangan administrasi pemerintahan, dan sanksi administratif.

2. Belanda

Apabila dicermati dan dikaji sistem pemerintahan Negara Belanda berbeda dengan Negara Indonesia yang merupakan negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Belanda merupakan Negara Monarkhi Konstitusional dengan sistem pemerintahan yang dipimpin oleh seorang Ratu. Menurut Pasal 42 *Grondwet*, Pemerintah dibentuk oleh Ratu dan Menteri-menterilah yang bertanggungjawab kepada Parlemen bukan Ratu Belanda. Para Menteri secara bersama-sama membentuk Dewan Menteri (*Ministerraad*) yang diketuai oleh perdana Menteri (*Minister President*). Setiap Menteri memimpin suatu Kementerian (Departemen) dan pada setiap Kementerian dapat diangkat seorang sekretaris negara (*staatssecretaris*). Parlemen Negara Belanda (*Staten General*) merupakan perwakilan seluruh rakyat Belanda. Parlemen Belanda terdiri dari 2 kamar. Kamar Pertama (*Eerste Kamer*) terdiri dari 75 anggota, kamar Kedua (*Tweede Kamer*) terdiri dari 150 anggota. Anggota Parlemen Belanda dipilih untuk masa jabatan 4 tahun sekali melalui pemilihan umum. Parlemen bersama-sama Ratu Belanda dan para Menterinya merupakan pemegang kekuasaas legislatif. Sedangkan Ratu bersama para Menterinya memegang kekuasaan eksekutif.

Apabila dikaji secara historis berdasarkan literatur hukum Belanda perkembangan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebetulnya sudah dimulai sejak Leydesdorff melakukan penelitian terhadap penerapan norma-norma hukum

administrasi negara yang tidak tertulis pada tahun 1917 yang dituangkan dalam bentuk Laporan Ketentuan Umum Hukum Administrasi dengan menyarankan perlunya kodifikasi terhadap norma hukum tidak tertulis tersebut[129]. Di dalam penelitian itu Leydesdorff menemukan berbagai keputusan yang menerapkan norma-norma hukum tidak tertulis, yakni:

1. Suatu wewenang yang tidak sah tidak boleh digunakan untuk menarik wewenang yang sah dari penguasa lainnya;
2. Pelaksanaan wewenang majelis yang sah menjadi tidak adil apabila pelaksanaan wewenang hukum publik yang lebih tinggi dilalaikan;
3. Kepentingan yang sama harus mendapat pengakuan yang sama secara hukum;
4. Pada kepentingan yang sama tidak boleh diutamakan kepentingan pihak tertentu, sementara kepentingan pihak lainnya lebih diutamakan;
5. Pemberian wewenang dispensasi tidak boleh menyebabkan hilangnya kepastian hukum;
6. Tak seorangpun tidak boleh dikecewakan harapannya untuk memperoleh keadilan kecuali karena alasan yang sangat mendesak untuk kepentingan umum;
7. Kepentingan satu pemilik tidak boleh dilebihkan dari yang lain;
8. Demi kepentingan negara kepentingan kota praja dikalahkan;
9. Ketentuan-ketentuan yang menimbulkan hak pengecualian hanya boleh diterapkan apabila tidak dapat dielakkan;
10. Pemerintah tidak boleh menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari diberikannya wewenang tersebut;
11. Wewenang hukum harus digunakan sesuai dengan tujuan dari diberikannya wewenang tersebut;
12. Serangan terhadap hak milik tidak diperkenankan lebih dari yang diperlukan;
13. Keputusan suatu kekuasaan tidak boleh mempunyai tujuan untuk membatalkan berlakunya keputusan dari kekuasaan yang lebih tinggi;
14. Apabila terjadi benturan kepentingan maka kepentingan yang satu tidak boleh diutamakan dari kepentingan yang lain; dari yang diperlukan untuk tujuan tersebut;
15. Keputusan kekuasaan yang lebih rendah tidak boleh didahulukan atas keputusan yang masih perlu diambil oleh pihak yang lebih tinggi; dan
16. Hak-hak yang diperoleh tidak boleh dilanggar.

[129] Desertasi SF Marbun, *op.cit.*, hlm 151-153

Kemudian pada tahun 1952 temuan Leydesdorff dipertajam oleh Samkalden dan Wiarda dalam Rapat Umum Persatuan Hukum Administrasi pada 30 Mei 1952 dengan mempersiapkan prasaran mengenai isi dan pengertian asas-asas umum pemerintahan yang baik. Wiarda merumuskan lima asas-asas umum pemerintahan yang baik, yakni asas[130]:

1. Permainan yang layak (fair play);
2. Ketelitian;
3. Kemurnian tujuan;
4. Keseimbangan; dan
5. Kepastian hukum.

Ke lima asas yang dikemukakan oleh Wiarda ini diacu oleh H.D. van Wijk untuk merumuskan kriteria pembagian asas-asas umum pemerintahan yang baik menjadi 3 kelompok, yakni[131]:

1. Asas-asas sehubungan dengan proses persiapan dan pembentukan suatu keputusan;
2. Asas-asas yang berkaitan dengan motivasi dan pembentukan suatu keputusan;
3. Asas-asas sehubungan dengan isi suatu keputusan.

Sementara itu van Wijk/Konijnenbelt merinci asas-asas umum pemerintahan yang baik menjadi:

1. Asas penyiapan keputusan yang teliti;
2. Asas *fair play*;
3. Asas larangan *detournement de prosedure*;
4. Asas motivasi;
5. Asas kepastian hukum;
6. Asas kepastian hukum materi;
7. Asas kepercayaan;
8. Asas persamaan;
9. Asas larangan *detournement de pouvoir*;

[130] *Ibid.*, hlm 154
[131] *Ibid.*, hlm 156-157

10. Asas keseimbangan;
11. Asas ketelitian materi; dan
12. Asas larangan sewenang-wenang (*willikeur a bus de droit*)

Perkembangan di dalam peraturan perundang-undangan Belanda ketentuan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik awalnya dicantumkan dalam Undang undang Peradilan Administrasi Organisasi Perusahaan Tahun 1954, yang mengemukakan bahwa hakim dapat membatalkan suatu keputusan yang bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Ketentuan tersebut kemudian banyak diacu oleh berbagai undang-undang lainnya, seperti Undang Undang Umum Pajak Kerajaan Belanda; Undang-Undang Pertimbangan Keputusan administratif; Undang-Undang Peradilan Administratif Keputusan Pemerintah, dan berbagai undang-undang lainnya. Akhirnya secara tegas asas-asas umum pemerintahan yang baik dicantumkan dalam Wet AROB (*Administrative Rechtspraak Overheidsbeschikkingen*) pada tahun 1976[132].

Pada bulan Juni tahun 1992 pemerintah Belanda (Nederland) mengeluarkan *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) atau the *General Administrative Law Act* (GALA) yang dibuat untuk mengatur otoritas administratif dan untuk menciptakan hak banding warga ke peradilan administrasi negara. Awb (GALA) dikeluarkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 107 ayat (2) *Grondwet* yang telah diamandemen pada tahun 2008. Pasal 107 ayat (2) *Grondwet* tersebut menyatakan bahwa aturan hukum administrasi umum harus ditetapkan berdasarkan Undang-undang oleh Parlemen. (*Awb/GALA*) merupakan Hukum Administrasi Umum yang mengatur proses pembuatan keputusan

[132] *Ibid.*, hlm 104

administrasi negara dan menyediakan kerangka kerja untuk perlindungan hukum terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh alat administrasi. Sebagaimana hukum-hukum tertulis lainnya di Belanda, *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) atau the *General Administrative Law Act* (GALA) setiap periode juga ditinjau kembali disesuaikan dengan keadaan yang ada.

Di dalam GALA ini dimuat asas-asas umum pemerintahan yang baik yang diuraikan ke dalam pasal-pasalnya. Sebagai contoh penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik di dalam *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) atau the *General Administrative Law Act* (GALA), yakni: Asas bertindak cermat atau asas penyiapan keputusan dengan teliti diderifikasikan ke dalam Pasal 3: 2 dengan ketentuan yang menyatakan bahwa pada saat mempersiapkan keputusan (ketetapan) badan harus mengumpulkan pengetahuan yang diperlukan dari fakta-fakta yang relevan untuk dikeluarkannya keputusan. Dimaksudkan dengan badan dalam *wet* (undang-undang) ini adalah tubuh suatu badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik, dan juga orang lain atau badan yang bertugas untuk otoritas publik.

Apabila dicermati dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep asas penyalahgunaan wewenang diuraikan dalam ketentuan Pasal 3: 3 Awb (GALA) yang menyatakan bahwa badan (badan tata usaha negara) tidak diperbolehkan menggunakan kekuatan (kekuasaan lain) untuk mengambil keputusan dengan tujuan lain selain yang telah ditentukan. Asas permainan yang layak (***fair play***) dicantumkan dalam ketentuan Pasal 3: 4 Awb. Pasal 3: 4 Awb tersebut menyatakan bahwa badan tidak boleh mempertimbangkan kepentingan

yang terlibat langsung dari dikeluarkannya keputusan. Di samping itu dalam pasal ini juga terkandung asas proporsionalitas. Asas keterbukaan diuraikan dalam ketentuan Pasal 3: 15, Pasal 3: 40; Pasal 3: 43; Pasal 3:41. Asas prosedure persiapan dalam pembuatan keputusan diurai pada ketentuan Pasal 3:10, Pasal 3: 11, Pasal 3:12, Pasal 3: 13, Pasal 3: 14, Pasal 3: 15, Pasal 3: 16, Pasal : 17 , dan Pasal 3: 18. Di samping itu asas tentang menanggapi pengharapan yang wajar juga terlihat di dalam ketentuan Pasal 3:15.

Setelah dicermati asas kehati-hatian juga tampak diuraikan dalam ketentuan Pasal 2:3, Pasal 3: 2, Pasal 3: 4, Pasal 3: 5, Pasal 3:9. Pasal 4.1.2 Awb. Sebagai contoh pencantuman asas ini pada Pasal 2: 3 dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Pihak pemerintah yang berwenang akan meneruskan dokumen-dokumen yang secara nyata muncul dalam kewenangan penguasa pemerintah yang lain hingga penguasa pemerintah terakhir tanpa hambatan, pada saat yang sama memberitahu si pengirim;
2. Pihak yang berwenang segera akan mengembalikan dokumen-dokumen apa saja yang tidak diperlukan untuk ini, dan tidak akan dilewatkan ke pihak administrasi lain.

Pasal 3:2 Awb mengatur tentang pembuatan sebuah keputusan. Ketika membuat sebuah keputusan, pihak pemerintah akan mengumpulkan informasi yang dibutuhkan mengenai fakta-fakta dan kepentingan-kepentingan yang relevan untuk dipertimbangkan.

Asas ketepatan dalam mengambil keputusan apabila dicermati jua diuraikan dalam Pasal 3:9 Awb. Asas motivasi (pemberian alasan) pada keputusan yang dikeluarkan setelah diadakan kajian jua diuraikan pada ketentuan Pasal 3: 46 sampai dengan ketentuan Pasal 3: 50.

Asas/prinsip menanggapi harapan yang wajar setelah dikaji diuraikan dalam ketentuan Pasal 4:48 Awb. Menurut Henk Addink[133] prinsip ini hanya sedikit disusun/diurai dalam undang-undang (Awb). Pasal 4:48 menyatakan bahwa:

1. sampai dengan jumlah definitif subsidi telah ditentukan, kewenangan administratif dapat menarik keputusan yang menghibahkan subsidi atau merubahnya menjadi kerugian penerima subsidi, apabila:
a. kegiatan-kegiatan atau bagian dari kegiatan-kegiatan yang kepada siapa subsidi telah dihibahkan belum terjadi atau tidak akan terjadi;
b. penerima subsidi telah gagal memenuhi persyaratan terkait subsidi tersebut;
c. penerima subsidi telah memberikan informasi yang salah atau tidak lengkap dan ketetapan tentang informasi yang benar dan lengkap akan atau telah menghasilkan suatu keputusan yang berbeda menyangkut hibah subsidi;
d. hibah subsidi adalah salah dan penerima subsidi mengetahuinya atau seharusnya sudah tahu, atau
e. kewenangan administratif, menerapkan pasal 4: 35.5, meminta agar kondisi di mana dana yang cukup dialokasikan.
2. Penarikan atau pengubahan memiliki pengaruh sampai saatnya ketika subsidi tersebut dihibahkan, setidaknya yang lain memberi keputusan untuk menarik atau merubah subsidi tersebut.

Untuk penerapan asas ini Henk Addink dkk mengemukakan bahwa suatu badan hukum yang berwenang seharusnya memberikan harapan-harapan yang wajar terlihat. Makna dari prinsip ini sangat erat dengan cara-cara di mana harapan-harapan yang wajar tersebut muncul.

[133] Henk Addink , et.al, *op.cit.*, hlm 28

Asas-asas umum pemerintahan yang baik juga dijabarkan dalam Undang Undang Dasar (*Grondwet*) Belanda yang telah diamandemen pada tahun 2008. Di dalam ketentuan Pasal 1 *Grondwet* terkandung asas-asas umum pemerintahan yang baik yakni asas persamaan dan asas non diskriminasi. Dinyatakan dalam pasal tersebut bahwa semua orang di Belanda akan diperlakukan sama dalam keadaan yang sama. Diskriminasi berdasarkan agama, kepercayaan, ras atu jenis kelamin, pendapat politik, atau alasan lain tidak diperkenankan. *Grondwet*, memuat secara rinci hak-hak warga negara yang harus dilindungi oleh pemerintah Belanda. Hak-hak fundamental warga diatur dalam bab pertama dari ketentuan pasal 1 sampai dengan ketentuan pasal 23 *Grondwet*. Keberadaan raja dalam ketentuan pasal 24 sampai dengan pasal 41. Sedangkan bab kedua mengatur tentang kekuasaan eksekutif, bab ketiga mengatur tentang parlemen Belanda (*Staten Generaal*).

Apabila dikaji dengan pendekatan komparatif di Negara Belanda AUPB dituangkan dalam peraturan perundang-undangan secara eksplisit (tersurat) dan juga diuraikan secara rinci dalam pasal-pasal perundang-undangan tersebut. Sedangkan di Indonesia walaupun secara eksplisit (tersurat) ditemukan rumusan konsep AUPB dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun asas-asas tersebut tidak dirumuskan secara rinci dan terurai dalam ketentuan pasal-pasal perundang-undangan yang memuat konsep (AUPB).

Pada periode tertentu peraturan perundang-undangan di Negara Belanda diadakan perbaikan atau penyesuaian dengan perkembangan masyarakat. Setiap lima (5) tahun sekali diadakan kodifikasi terhadap yurisprudensi, dan kodifikasi

terhadap yurisprudensi di Belanda tersebut dijadikan dasar dari perubahan perundang-undangan[134]. Misalnya saja ketentuan pasal-pasal di dalam *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) atau the *General Administrative Law Act* (GALA) yang diundangkan pada tahun 1992 ada yang dicabut pada periode tahun 2005 yakni ketentuan Pasal 3:30 sampai dengan ketentuan Pasal 3: 33. Pada tahun 2009 diadakan amandemen dan penyesuaian dengan keadaan dan pencabutan beberapa pasal dan penambahan-penambahan seperti pencabutan ketentuan Pasal 04: 16, dan diadakan penambahan ketentuan mengenai penalti untuk pengeluaran sebuah keputusan (pembayaran ganti rugi/denda atas keputusan yang dikeluarkan tidak tepat waktu). Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 04: 17 dan Pasal 04: 18). Berikutnya pada periode tahun 2014 ketentuan pasal-pasal yang ada di Awb yang dicabut adalah Pasal 2: 8 sampai dengan Pasal 2:12). Di negeri Belanda asas-asas umum pemerintahan yang baik dijabarkan juga dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan juga dalam keputusan-keputusan yang dibuat oleh alat administrasi negara misalnya keputusan tentang ganti rugi. Di setiap lembaga pemerintahan yang berkepentingan mengeluarkan undang-undang pasti mengikuti asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sebagaimana di Indonesia asas-asas umum pemerintahan yang baik juga merupakan asas-asas hukum tidak tertulis, dan dikembangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Di Nederland, asas-asas umum pemerintahan yang baik untuk menjadi norma hukum tertulis dikembangkan melalui putusan-putuan hakim

[134] Wawancara dengan Profesor Fokke Fernhout (*Associate Profesor Faculty of Law Maastrich University Nederlands* pada tanggal 22 Oktober 2014 di Kampus UII Tamansiswa, Yogyakarta

(yurisprudensi). Bahkan setiap lima (5) tahun yurisprudensi ini dikodifikasikan dan dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan tertulis. Hakim-hakim di sana dalam menjatuhkan putusan terikat pada peraturan perundang-undangan yang telah dibuat secara tertulis oleh badan pembuat undang-undang. Di Belanda berlaku asas legalitas dan positivisme hukum dalam konotasi "yang baik"[135].

Di dalam pengembangan asas-asas umum pemerintahan yang baik di Nederland, secara umum semua lembaga pemerintah dilibatkan dalam pengembangan asas-asas tersebut[136]. Badan pembuat undang-undang dilibatkan karena derivasi/pencantuman asas-asas tersebut didalam kodifikasi peraturan perundang-undangan yang berbeda dengan asas-asas yang ada dalam Undang-undang Administrasi Negara Umum (Awb/GALA). Kodifikasi dalam Awb/GALA ini berkaitan dengan pemerintahan dan lebih khusus lagi dengan norma-norma pemerintahan. Sedangkan kodifikasi yang kedua, berkaitan dengan kontrol yang harus dilaksanakan oleh badan-badan kehakiman dan juga lembaga-lembaga lain seperti Ombudsman. Menurut Henk Addink dkk, akhirnya warga negara akan bergantung pada norma-norma ini dan mengharapkan agar norma-norma tersebut akan diterapkan oleh pemerintah dan pelaksanaan tersebut akan dikontrol oleh lembaga pengawas. Sumber-sumber dari asas-asas umum pemerintahan menurut Henk Addink adalah dalam pembuatan undang-undang, aturan-aturan kebijakan, yurisprudensi dan laporan-aporan Ombudsman serta badan Pemeriksa.

---

[135] Wawancara dengan Profesor Fokke Fernhout (*Associate Profesor Faculty of Law Maastrich University Nederlands* pada tanggal 22 Oktober 2014 di Kampus UII Taman Siswa Yogyakarta

[136] Henk Addink, *op. cit.*, hlm 45

3. Perancis

Apabila dikaji secara historis Perancis merupakan salah satu negara pelopor dalam perjuangan untuk kebebasan, demokrasi dan hak asasi manusia. *Declaration of the Rights of Man and of Citizens* dimuat dalam pembukaan (preambule) Konstitusi Republik Kelima Perancis 4 Oktober 1958 sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshidiqie yang menyatakan bahwa[137]:

> *The French people hereby solemly proclaims its atachment to the Rights of Man and the principles of national souvereignty as defined by the Declaration of 1789, comfirmed and complemented by the Preamble to Constitution of 1946. By virtue of these principles and that of the self-determination of people, the Republic offers to the overseas territories that express the will to adhere to them to new institutions founded on the common ideal of leberty, equality and fraternity and conceived a view to their democratic development.*

Konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar Perancis ini merupakan Konstitusi Republik Kelima yang menggantikan Konstitusi Republik Keempat yang telah berlaku mulai 27 Oktober 1946. Sejarah Konstitusi Perancis sudah sangat panjang, karena sebagai sebuah negara republik sudah mengalami lima (5) periode sejarah dan sebelum berlakunya Konstitusi Republik Kelima sudah mengalami 18 kali perubahan. Kelima periode sejarah tersebut, yakni Republik Pertama dengan Konstitusi yang disahkan pada tanggal 10 Oktober 1793, Republik Kedua dengan Konstitusi disahkan pada 4 November 1848, Republik Ketiga dengan Konstitusi disahkan pada 24 Februari 1875, dan Republik Keempat Konstistusi disahkan pada 27 Oktober 1946, dan terakhir Republik

[137] Jimly Asshiddiqie, *Konstutusi Ekonomi* (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2010), hlm 161-162. Lihat juga Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Edisi Kedua, Cetakan Kedua, (Jakarta: CV Rajawali, 1984), hlm 99

Kelima dengan Konstitusi yang disahkan pada 4 Oktober 1958 sebagaimana telah disebut di muka. Dalam kelima tahap sejarah Republik Perancis konstitusi selalu berganti-ganti dan setiap periode perubahan sesuai dengan perkembangan kebutuhan. Dalam tahap-tahap perkembangan, bentuk negara republik pun sering berubah silih berganti antara bentuk kerajaan dan bentuk republik, sehingga dalam perkembangannya konstitusi Perancis selalu dikaitkan dengan dengan sebutan republik pertama sampai dengan republik kelima[138].

Di Negara Perancis, asas-asas umum pemerintahan yang baik dikenal dengan istilah "*les pincipes generaux du droit*" yang merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara (*Droit Administratif*) Perancis. *Droit Administratif* ini sudah mulai berkembang sejak tahun 1789 tatkala meletusnya Revolusi Perancis yang menjatuhkan Raja Lois ke XVI di mana awalnya semua kekuasaan negara ada di tangan raja dan setelah terjadinya revolusi kekuasaan untuk membuat undang-undang ada di tangan parlemen. Keadaan politik di Perancis pada waktu itu digambarkan tidak stabil yang awalnya didahului dengan kemarahan rakyat terhadap kekuasaan raja yang sewenang-wenang. Digambarkan bahwa pada saat itu salah satu tuntutan reformasi adalah reformasi di bidang sistem keadilan yang digambarkan lambat dan sangat mahal. Bahkan permintaan itu tidak saja datang karena adanya penderitaan masyarakat, melainkan juga dari para penasehat raja. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan Ridley and Blondel sebagaimana disunting oleh L. Neville Brown[139], yang mengemukakan bahwa:

---

[138]L. Neville Brown, Obe and John S. Bell. *French Administrative Law*, Fifth Edition, (Oxford: Clarendon Press, 1998), hlm 8-10 yang menceritakan sejarah perkembangan Konstitusi Republik Perancis, lihat juga Jimly Asshidiqie, *ibid.*, hlm 162

[139] Nevill Brown, *ibid.*, hlm 24

one of the most consistenly demanded reforms of the eighteenth century was the reform of a slow and costly system of justice. The demand did not only come from a suffering public but also from the advisers of the monarch.

Revolusi Perancis 1789 dan 1790 terinspirasi dari kesuksesan Revolusi Amerika dan juga saran dari Montesqiu yang mengelaborasi sistem *checks and balance* di antara ketiga kekuasaan negara, yaitu eksekutif, yudikatif dan legislatif.

L. Neville Brown[140] mengemukakan bahwa dalam Hukum Administrasi Negara modern Perancis, karakteristik diskresi yang diberikan kepada pejabat administrasi negara Perancis lebih menonjol daripada politisi, tanpa adanya pembagian kekuasaan negara tidak dapat beroperasi, pelayan publik juga mempunyai kontibusi penting dalam kegiatan negara. Di dalam konteks Hukum Administrasi Negara modern, peradilan administrasi negara juga mempunyai peranan penting dalam memperbaiki dan mengawasi tindakan administrasi negara. selain adanya peradilan administrasi di Perancis juga dikenal adanya banding administratif. Peradilan Administrasi Negara terdiri dari tiga (3) tingkatan. Tingkatan paling tinggi adalah *the Conseil d'Etat* yang berkedudukan di Paris yang membawahi tujuh (7) peradilan regional *Cours Administratives d'Appel* dan the *Tribunaux Administratifs*. Seperti halnya di Indonesia dan Belanda, Perancis juga menerapkan asas legalitas dalam tindakan-tindakan yang dilakukan oleh para penyelenggara negaranya.

---

[140] *Ibid.*, hlm 26-54

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (*The principes generaux du droit*) di Perancis juga merupakan prinsip yang penting di dalam hukum administrasi dan juga merupakan dasar dari penilaian kasus-kasus hukum dan telah mempunyai pengaruh yang luas dalam peradilan administrasi negara pada *the Conseil d'Etat* sejak tahun 1944. Asas-asas ini juga mempunyai pengaruh yang luas dalam kehidupan publik di Perancis. *Les pincipes generaux du droit* juga merupakan bagian hukum tidak tertulis, dan kadang-kadang juga bisa dipakai sebagai interpretasi hukum ketika hukum tertulis tidak mengaturnya. Walaupun asas-asas ini tidak tercantum secara nyata dalam konstitusi, namun asas-asas ini dapat dipakai oleh peradilan untuk mengontrol perbuatan alat administrasi negara dalam mengeluarkan sebuah keputusan, apakah keputusan yang dikeluarkan itu melanggar hukum atau tidak. Sebetulnya basis dari asas/prinsip dari kontrol oleh peradilan terhadap tindakan administrasi negara adalah *The Rule of Law* (AV Dicey) yang juga merupakan dasar sejarah dari dikeluarkannya Deklarasi Delhi Tahun 1959. Hakim-hakim dalam menilai apakah tindakan administrasi negara atau pembuatan akta administratif sudah berdasarkan hukum atau belum adalah sulit, karena sumber-sumber apakah perbuatan itu legal atau tidak adalah kompleks. Selain tindakan alat administrasi negara harus sesuai dengan hukum, dia harus memperhatikan/mengaplikasikan tata urutan peraturan perundang-undangan Perancis untuk situasi yang berbeda. Tata urutan perundangan yang tertinggi adalah Konstitusi Perancis dan Perjanjian Internasional yang telah diratifikasi, dan pada tempat kedua, aturan-aturan yang dibuat oleh pembuat undang-undang ada berbagai variasi dan bentuk legislasi. Tindakan alat

administrasi negara dianggap melawan hukum jika regulasi yang dibuat oleh pemerintah (kementerian) berlawanan dengan aturan-aturan yang dibuat oleh legislatif. Di Negara Perancis, prinsip legalitas tidak hanya sekedar menerapkan hukum, administrasi negara juga harus memperhatikan dan juga respek terhadap hak-hak individu warga negara terlebih dahulu dalam pembuatan keputusan yang harus dikeluarkannya dan juga seringkali keputusan-keputusan yang dikeluarkannya dianggap tidak legal bila tidak mengindahkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan alat adminsitrasi negara tidak kebal hukum. Peradilan administrasi di Perancis dalam menilai keputusan administratif itu dianggap sesuai dengan hukum sampai terbukti bahwa tindakan adminsitrasi itu terbukti bersalah termasuk melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas umum pemerintahan yang baik (*les principes generaux du droit*) di Perancis yang merupakan hukum tidak tertulis juga mengikat alat adminsitrasi negara dalam mengeluarkan keputusan[141]. Jadi pada prinsipnya sama seperti di Indonesia seperti dalam penerapan asas legalitas.

Identifikasi adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik di Perancis dapat diketemukan dalam:

a. Dokumen konstitusi seperti *Declaration of the Rights of Man* dan Pembukaan Konstitusi Republik Keempat (*Preambule to The 1946 Constitution of the Fourth Republic*). Contoh termasuk: kebebasan, respek terhadap hak-hak warga negara, kesetaraan dalam semua aspek (dalam pemungutan pajak, beban publik/umum, akses untuk

[141] *Ibid.*, hlm 213- 217

pelayanan publik, dan lain sebagainya). Hal itu merupakan tradisi kontitusional rezim Republik;

b. Beberapa dari prinsip asas-asas umum pemerintahan yg baik tampaknya diambil dari hukum privat dan prosedure sipil, misalnya prosedure hukum tertentu telah diaplikasikan dalam peradilan administrasi tidak pernah absen dari ketentuan-ketentuan khusus legislatif, aturan-aturan mengenai bahaya ganda, kekuasaan pengadilan banding ke pengadilan tingkat pertama. Sumber-sumber juga datang dari aturan-aturan dasar prosedure sebagaimana telah diaplikasikan dalam setiap proses pembuatan keputusan administrasi seperti hak untuk didengar.

c. Sumber lain, adalah ide dasar dari keadilan dan kesetaraan, sebagai contoh asas keadilan, keterbukaan, asas tidak memihak, asas *de tournement de pouvoir*[142].

Di Negara Perancis sejak tahun 1971, konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik telah mendapat dukungan lebih lanjut dengan keputusan Dewan Konstitusi (*Constotutional Council*), di mana Dewan telah memerintahkan dalam pembuatan praturan perundang-undangan untuk merujuk kepada prinsip dasar yang diakui oleh hukum Republik Perancis atau asas-asas politik, ekonomi dan sosial yang diperlukan. Asas-asas ini telah dituangkan dalam Pembukaan (Preambule) Konstitusi 1946 yang telah diamandemen pada tahun 1958, dan secara khusus keputusan Dewan Konstitusi (*Constotutional Council*) menyatakan

[142] *Ibid.*, hlm216

bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik yang telah dipakai sebagai dasar oleh *Conseil d'Etat* dalam menyelesaikan sengketa administrasi negara. Meskipun asas-asas umum pemerintahan yang baik telah dipakai sebagai dasar putusan dalam penyelesaian kasus-kasus hukum (oleh *Conseil d'Etat*), namun cukup mustahil untuk dibuat dalam daftar katalog lengkap asas-asas umum pemerintahan yang baik, atau mustahil untuk membuat daftar katalog lengkap dalam menginterpretasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang merupakan asas-asas hukum yang tidak tertulis. Di samping itu prinsip-prinsip individual sering overlap atau tumpang tindih dan beberapa penulis menyatakan adanya prinsip-prinsip yang lain, selain yang telah dipakai sebagai dasar putusan (oleh *Conseil d'Etat*). Namun, prinsip-prinsip yang telah diputuskan sebagai dasar oleh *Conseil d'Etat* dalam penyelesaian sengketa itu lebih penting[143]. Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang telah diakui di Negara Perancis di antaranya adalah hak-hak yang berkaitan dengan kebebasan individu dan hak-hak asasi manusia; hak-hak sosial dan ekonomi; kesetaraan di depan hukum; perlindungan lingkungan; tidak memihak; asas untuk di dengar (*audi et alteram partem*); kewajiban untuk pemberian alasan (asas motivasi); proporsionalitas; perlindungan terhadap harapan yang wajar, asas kewenangan, asas tidak menyalahgunakan wewenang[144].

[143] *Ibid.*, hlm. 220
[144] *Ibid.*, hlm. 222-250

BAB III

PERANAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM KEBIJAKAN PERIZINAN INVESTASI PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA

A. Kedudukan dan Kewenangan Pemerintah Daerah Di Indonesia

1. Kedudukan Pemerintah Daerah

Keberadaan dan kedudukan pemerintah daerah di Indonesia dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Apabila dikaji dan dicermati dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan sosiologis maka akan ditemukan kenyataan bahwa kedudukan pemerintah daerah di Indonesia sebetulnya merupakan bagian dari pemerintah pusat. Hal ini dikarenakan Indonesia adalah merupakan sebuah negara kesatuan. Dalam negara kesatuan tidak ada negara-negara lagi di dalamnya seperti halnya dalam negara yang bebentuk federasi. Pada negara federal terdapat negara-negara lagi di dalamnya dan masing-masing negara tersebut mempunyai pemerintahan yang berdaulat. Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya ada satu pemerintahan yang berdaulat yakni pemerintah pusat. Oleh karena itu apabila dikaji kedudukan dan wewenang pemerintahan daerah di Indonesia secara filosofis sebetulnya hanya membantu tugas pemerintah pusat.

Pengaturan mengenai pemerintahaan daerah di Indonesia sebelum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamandemen diatur dalam ketentuan Pasal 18. Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum diamandemen tersebut menyatakan bahwa:

Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat Istimewa.

Apabila dicermati berdasarkan ketentuan penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum diamandemen ditemukan fakta bahwa Negara Indonesia itu merupakan suatu *eenheidsstaat* (negara kesatuan), oleh karena itu Negara Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi lagi dalam daerah yang lebih kecil. Berdasrkan penjelasan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebelum diamandemen tersebut dinyatakan bahwa di daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeensckan happen*) hanya bersifat daerah administrasi belaka, semuanya akan diatur menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Dalam teritoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu

mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa[145].

Setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamandemen ketentuan Pasal 18 berbunyi:

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.
(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam dalam undang-undang.

Pasal 18 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diamandemen menyatakan bahwa:

(1) Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

[145] Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia* (Bandung: Nusamedia, 2013), hlm 1-2

Undang-undang yang mengatur susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah UUD NRI Tahun 1945 diamandemen adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dikeluarkan dengan pertimbangan:

a. bahwa sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang;
b. bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peranserta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
c. bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara;
d. bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan, tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti;
e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, c, dan huruf d perlu membentuk Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Setelah dikaji dan dicermati mengacu pada ketentuan penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengenai hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dapat dirunut dari alenia ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alenia ketiga Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat tentang pernyataan kemerdekaan bangsa

Indonesia. Sedangkan alenia keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat tentang pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggungjawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Setelah dikaji lebih lanjut ditemukan fakta bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya dari bunyi ketentuan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengemukakan bahwa ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis dari negara kesatuan adalah dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional itulah yang kemudian membentuk daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebagai sebuah negara kesatuan pemerintah Negara Indonesia menjalalankan kedaulatan tertinggi negara dan supaya tidak bertindak secara sewenang-wenang aktivitas pemerintah dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisi sebagai penyelenggara kedaulatan negara maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawahnya harus tunduk kepada pemerintah pusat[146].

[146] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, *op.cit.*, hlm 233

Apabila dicermati dan dianalisis secara historis dan juga sosiologis ditemukan fakta bahwa di Indonesia sebelum ada pemerintah daerah telah dibentuk terlebih dahulu pemerintah pusat. Setelah pemerintah pusat terbentuk, kemudian pemerintah pusat membentuk pemerintah daerah. Pemerintah daerah tersebut, baik pemerintah daerah provinsi maupun daerah kabupaen/kota, berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana telah dijelaskan di muka diberikan wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah secara filosofis setelah dikaji dan dicermati sebetulnya diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalilasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Di dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintah negara atau pada pemerintah nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, seluas apapun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan di daerah akan tetap ada pada pemerintah pusat.

Untuk itu pemerintahan daerah pada negara kesatuan, merupakan satu kesatuan dengan pemerintah nasional (pusat).

Apabila dicermati secara konseptual kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebetulnya merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan lokal, potensi, inovasi, daya saing, dan kreatifitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum, yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Pada hakekatnya otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden. Oleh karena itu konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada di tangan Presiden. Agar pelaksanaan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Setelah dikaji dan dicermati dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini mengatur secara rinci tentang pembagian wilayah negara, kekuasaan pemerintahan, dan urusan pemerintahan. Apabila diperbandingkan pengaturan mengenai pembagian wilayah negara di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berbeda dengan Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini dapat ditemukan dari bunyi ketentuan Pasal 2 Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa:

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.
(2) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembatuan.
(3) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.
(4) Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya.
(5) Hubungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.
(6) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras.
(7) Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.
(8) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
(9) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mengenai pengaturan pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa:

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota.

(2) Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas Kelurahan dan/atau Desa.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

(1) Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) merupakan Daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan daerah.

(2) Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan undang-undang.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

(1) Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi.
(2) Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Apabila dikaji dengan cara memperbandingkan ke dua undang-undang Pemerintahan Daerah tersebut terlihat bahwa di dalam Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengatur secara jelas tentang kedudukan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagai Wilayah Administratif. Sedangkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan secara jelas bahwa Daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah yang mempunyai Pemerintahan Daerah sendiri juga berstatus sebagai Wilayah Administratif.

Mengenai kekuasaan pemerintahan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur secara rinci. Hal ini dapat dilihat dalam konsep BAB III Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai kekuasaaan pemerintahan yang diatur dalam pasal 5 sampai dengan ketentuan pasal 30 undang-undang tersebut. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
(2) Kekuasaan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (10 diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan.
(3) Dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan tertentu.
(4) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

Setelah dikaji dan dianalisis kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan ditetapkan oleh pemerintah pusat, terutama kebijakan ini dipakai sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren baik yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat maupun

yang menjadi kewenangan Daerah. Mengenai hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa:

> Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan.

Pembinaan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah diatur dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 7 Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa:

> (1) Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Daerah.
> (2) Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.

Ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

> (1) Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/ kepala lembaga pemerintahan non departemen.
> (2) Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
> (3) Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat pada ayat (1) dan ayat (2) secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.

Mengenai pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diklasifikasikan ke dalam berbagai urusan pemerintahan yakni urusan

pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedangkan urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

> (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
> (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
> (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
> (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
> (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Setelah dikaji secara yuridis dari bunyi ketentuan Pasal 5, Pasal, 6, Pasl 7, Pasal 8, dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ditemukan fakta bahwa kedudukan Pemerintah Daerah secara filosofi hanya sebagai pembantu Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.

Di dalam membantu Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan pemerintah daerah baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/

kota diberikan hak untuk membentuk Perda. Setelah dikaji pembentukan Perda yang merupakan perwujudan dari pelaksanaan ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada saat ini diatur dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

(1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
(2) Perda sebagaimana dimaksud ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.
(3) Perda sebagaimana dimaksud ayat (1) memuat materi muatan:
    a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan dan
    b. penjabaran lebih lanjut ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.
(4) Selain memuat materi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan Perda oleh daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota harus memperhatikan ketentuan Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pada pembahasan di depan telah dikemukakan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, artinya secara filosofis dan konseptual di dalam negara Indonesia tidak ada lagi suatu wilayah yang berbentuk negara di dalamnya yang ada hanyalah wilayah-wilayah yang merupakan bagian

dari negara Indonesia yang disebut sebagai daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Kosekuensi dari negara yang demikian ini yakni bahwa unit-unit pemerintahan yang ada di Indonesia yakni daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota harus tunduk kepada pemerintah pusat, walaupun masing-masing daerah tersebut mempunyai pemerintahan daerah sendiri. Daerah provinsi pemerintahannya disebut pemerintah daerah provinsi dan untuk wilayah kabupaten/kota pemerintahannya disebut pemerintah daerah kabupaten/kota. Mengenai kewenangan pemerintah daerah setelah Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamandemen dan dikeluarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam ketentuan Pasal 10 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun demikian berlakunya undang-undang ini pada tahun 2014 telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan tentang kewenangan pemerintah daerah dalam urusan pemerintahan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berbeda dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kecuali urusan pemerintahan yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat, yakni meliputi urusan: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Di dalam

menjalankan/menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, pemerintah daerah berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa 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 administrasi umum pemerintahan;
m. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
n. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota ; dan
o. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 14 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi kekhasan, dan potensi unggulan

daerah yang bersangkutan. Peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007.

Adapun ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 yang mengatur tentang pembagian kewenangan urusan pemerintahan pusat dan daerah di antaranya diatur dalam ketentuan pasal 2 dan pasal 4. Pasal 2 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 menyatakan bahwa urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah (pusat) dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Tingkatan-tingkatan pemerintahan di Indonesia yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pasal 2 ayat 4 Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan bahwa urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan terdiri dari 31 (tiga puluh satu) bidang urusan pemerintahan. Salah satu dari urusan pemerintahan yang kewenangan yang pelaksanaannya dibagi antar susunan pemerintahan tersebut adalah urusan bidang penanaman modal. Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 menyatakan bahwa pembagian urusan pemerintahan yang terdiri atas 31 (tiga puluh satu) bidang urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan.

Namun demikian, di muka telah dijelaskan bahwa pada saat ini telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah. Apabila dicermati Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur secara lebih rinci tentang kewenangan-kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah nasional dan pemerintah daerah. Konsep pengaturan kewenangan-kewenangan pemerintahan ini mempunyai kaitan erat dengan konsep urusan-urusan pemerintahan baik urusan pemerintah pusat/nasional maupun urusan pemerintahan daerah.

Ketentuan yang mengatur tentang kekuasaan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa: penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Mengenai urusan pemerintahan, di dalam BAB IV Bagian Kesatu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diklasifikasikan menjadi beberapa urusan yang diatur dalam ketentuan Pasal 9 sebagaiman telah diuraikan di muka, yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Apabila dicermati ketentuan BAB IV Bagian Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) mengatur tentang urusan pemerintahan absolut. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

(1) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi:
    a. politik luar negeri;
    b. pertahanan;
    c. keamanan;
    d. yustisi;
    e. moneter dan fiskal nasional; dan
    f. agama

(2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat:
   a. melaksanakan sendiri; atau
   b. melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

Mengenai urusan pemerintahan konkuren, Pasal 11 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa:

(1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan;
(2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar ;
(3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Adapun konsep urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar apabila dikaji dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (1) meliputi :

a. Pendidikan;
b. Kesehatan;
c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
e. ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
f. sosial.

Sedangkan konsep urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar apabila dikaji sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah meliputi:

a. tenaga kerja;
b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
c. pangan;
d. pertanahan;

e. lingkungan hidup;
f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
i. perhubungan;
j. komunikasi dan informasi;
k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
l. penanaman modal;
m. kepemudaan dan olah raga;
n. statistik;
o. persandian;
p. kebudayaan;
q. perpustakaan; dan
r. kearsipan.

Konsep urusan pemerintah pilihan sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) ditentukan dalam Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

a. kelautan dan perikanan;
b. pariwisata;
c. pertanian;
d. kehutanan;
e. energi dan sumber daya mineral;
f. perdagangan;
g. perindustrian; dan
h. transmigrasi.

Apabila dikaji dan dicermati lebih lanjut dari uraian ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan cara memperbandingkan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat dikemukakan bahwa pengaturan tentang kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah lebih terinci pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Penjabaran lebih lanjut mengenai urusan pemerintahan

pemerintahan konkuren yang dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dituangkan dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari undang-undang ini.

Mengenai landasan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang secara filosofis sebetulnya merupakan tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dapat diperoleh melalui tiga (3) sumber. *Pertama*, landasan kewenangan atas dasar atribusi. Atas dasar landasan kewenangan ini maka wewenang yang ada pada alat administrasi negara atau pejabat administrasi negara sifatnya melekat, tidak bisa dialihkan dan tidak dapat dibagi-bagi. *Kedua*, kewenangan atas dasar mandat, yakni bahwa wewenang itu diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari pejabat kepada subjek hukum lain untuk melakukan tindakan atas nama pemberi mandat dan atas tanggungjawab pemberi mandat. *Ketiga*, kewenangan atas dasar delegasi, yaitu pelimpahan wewenang dari pejabat administrasi negara kepada subjek hukum lain untuk bertindak atas nama sendiri dan atas tanggung jawabnya sendiri. Pelimpahan wewenang tersebut dilakukan kepada pejabat lain yang bersifat horizontal[147].

Sementara itu Irfan Fachruddin, mengemukakan bahwa untuk kepentingan pengurusan negara dan masyarakat, pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh alat administrasi negara diberi kekuasaan atau kewenangan oleh undang-undang dasar dan undang-undang untuk melaksanakan tugasnya.

[147] Muin Fahmal, *op.cit.*, hlm 71

Kekuasaan yang demikian ini dikenal dengan istilah "atribusi" (*attributie*). Untuk badan pemerintahan yang lebih rendah kekuasaan dapat diperoleh dengan "delegasi" (*delegatie*), yaitu penyerahan wewenang pemerintah kepada badan lain. Selain itu wewenang juga dapat diperoleh melalui "mandat" (*mandaat*), yaitu badan pemerintahan mengizinkan wewenang yang ada pada mereka untuk digunakan oleh badan lain atas namanya[148].

B. Pemerintah Daerah dan Kebijakan Pelayanan Perizinan Investasi Di Indonesia

1. Perkembangan Pemerintahan Daerah Masa Pendudukan Belanda dan Jepang

a. Masa Pemerintahan Hindia Belanda

Secara historis, perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari latar belakang sejarah peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah warisan zaman Hindia Belanda. Peraturan dasar ketatanegaraan Hindia Belanda yakni *Reglement op het Beleid der Regering van Nederlandsch- Indie* (S 1855/2), awalnya tidak mengenal desentralisasi. Hindia Belanda adalah suatu "*gecentraliseerd geregeerd land*" (wilayah yang diperintah secara sentralistis). Namun demikian pada wilayah yang sentralistis itu juga dijalankan dekonsentrasi, yaitu tugas pemerintahan dilimpahkan dari aparatur pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat pusat yang lebih rendah tingkatnya secara hierarkhis. Pada masing-masing pejabat pusat yang tersebar diseluruh wilayah negara ditunjuk satu lingkungan wilayah jabatan tertentu dimana dia

[148] Irfan Fachruddin, *op.cit.*, hlm 12-13. Pelaksanaan kewenangan pemerintahan untuk kepentingan pengurusan negara dan masyarakat oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dalam ketentuan Pasal 11, 12, 13, dan Pasal 14.

menjalankan tugasnya. Lingkungan wilayah kerja ini dikenal dengan sebutan wilayah administratif. Misalnya di Jawa terbagi dalam daerah-daerah administratif yang disebut *gewest* yang kemudian disebut *residentie,* yang terbagi dalam *afdeeling*, *district*, dan *onderdistrict* [149] . Keadaan itu berlangsung sampai permulaan abad XX, tatkala muncul perkembangan-perkembangan baru dan suara-suara dari kalangan penduduk Eropa, Timur Asing, dan elite Indonesia baru agar pemerintahan disusun secara lebih modern dan demokratis. Pada waktu itu di kalangan bangsa Belanda sendiri muncul gerakan *Ethische Politiek* (politik etik) yang menghendaki agar politik kolonial tidak semata-mata mengambil kekayaan bumi Hindia Belanda saja, akan tetapi juga menghendaki agar taraf kecerdasan dan kehidupan rakyat Hindia Belanda dinaikkan. Sebagaimana dikemukakan oleh Soetandjo Wignjosoebroto [150] bahwa istilah "politik etik" disarankan untuk pertama kalinya oleh Brooshooft guna menyebut garis atau arah baru dalam kebijakan politik kolonial di Hindia Belanda pada awal abad 20. Pengertian garis politik etik ini cukup beragam. Pada masa ini politik etik lebih didominasi pemikiran-pemikiran yang realisasinya diwujudkan untuk menyiapkan hidup kenegaraan masyarakat Hindia Belanda, yakni suatu pemerintahan sendiri "*zelfbestuur*" sebagai bagian dari Kerajaan Belanda. Pada masa Hindia Belanda "*Volksraad*" (badan kuasi legislatif) diadakan dan dikembangkan, penataan ulang organisasi pemerintahan guna mengefisienkan dan mengefektifkan administrasi pemerintahan eksekutif. Tugas pemerintahan yang selalu bertambah luas tidak

[149] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia* Jilid I Edisi Kedua, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm 15

[150] Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional*, Cetakan Kedua (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), hlm117-120

mungkin apabila semuanya diselenggarakan dari pusat saja. Oleh karena itu kemudian pemerintah Kerajaan Belanda *mengeluarkan Wet houdende Decentralisatie van het Bestuur in Nederland-Indie* (S 1903/329) yang sering disebut *Decentralisatiewet* 1903. Peraturan ini kemudian dilaksanakan dengan *Decentralisatieebesluit* (S1905/137) dan *Locale Radenordonannatie* (S 1905/181), berdasarkan kedua peraturan tersebut, daerah yang diberi keuangan tersendiri disebut *Locale Resoort*, sedangkan dewan daerahnya (*raad*) disebut *Locale Raad* (Dewan Setempat). *Locale Raad* dibedakan menjadi *Gewestelijke Raad* dan *Plaatselijke Raad* (raad yang dibentuk untuk bagian dari gewest). *Raad* untuk bagian dari *gewest* yang berupa kota dinamakan juga *Gemeenteraad*[151].

The Liang Gie menginventarisir ciri-ciri pokok desentralisasi Hindia Belanda menurut perundang-undangan sejak tahun 1903 sebagai berikut[152]:

a. Kemungkinan suatu pembentukan suatu daerah dengan keuangan sendiri membiayai kebutuhan-kebutuhannya yang pengurusannya dilakukan oleh sebuah *raad*;
b. Bagi daerah-daerah yang dianggap telah memenuhi syarat-syaratnya, maka setiap kali dengan *ordonantie* pembentukan dipisahkanlah sejumlah uang setiap tahun dari kas negara untuk diserahkan kepada daerah tersebut serta dibentuk *raad* nya yang bersangkutan;
c. Untuk *gewestelijke raad* jabatan ketuanya dipegang oleh pejabat pusat yang menjadi kepala *gewest* yang bersangkutan, sedang untuk daerah-daerah lainnya ditunjuk dalam *ordonantie* pembentukan. Ini pada umumnya juga pejabat pusat yang menjadi kepala daerah administratif;
d. Para anggota *locale raad* untuk sebagian diangkat, untuk sebagian duduk karena jabatannya dalam pemerintahan, dan untuk sebagian lagi dipilih, kecuali *gemeenteraad* yang sejak tahun 1917 semua

[151] The Liang Gie, *op.cit.*, hlm 15-16. Bandingkan dengan Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi.... op.cit.*, hlm 16-17 yang menyatakan bahwa pembentukan daerah-daerah otonom berdasarkan *Decentralisatiewet* 1903 masih sangat terbatas dan tidak begitu dikenal masyarakat. Berdasarkan hukum asli Indonesia telah berjalan otonomi asli.

[152] The Liang Gie, *ibid.*, hlm 16-17

anggotanya dipilih. Masa duduk keanggotaan itu sampai 1925 ditetapkan untuk 6 tahun, setelah itu diubah menjadi 4 tahun;

e. *Locale raad* berwenang menetapkan *locale verordeningen* (peraturan setempat) mengenai hal-hal yang menyangkut kepentingan-kepentingan daerahnya sepanjang belum diatur peraturan perundangan pusat;
f. Pengawasan terhadap daerah baik berupa kewajiban daerah untuk meminta pengesahan terlebih dahulu bagi keputusannya maupun hak menunda ataupun membatalkan keputusan daerah berada di tangan *Gouverneur-Generaal* Hindia Belanda. Pejabat ini berhak pula mengatur hal-hal yang dilalaikan oleh *locale raad*.

Pada tahun 1922 diadakan pembaharuan pemerintahan yang memungkinkan penyelenggaraan desentralisasi dan dekonsentrasi. Hal ini disebabkan karena setelah Perang Dunia I penyelenggaraan sistem desentralisasi berdasarkan ciri-ciri tersebut di atas dianggap kurang memuaskan, dan masyarakat menuntut diberikannya wewenang yang lebih luas dalam bidang pemerintahan. Penyelenggaraan desentralisasi dan dekonsentrasi waktu itu didasarkan pada *Wet op de Bestuurschervorming* (S 1922/216). Ketentuan-ketentuan dalam *Bestuurschervormingwet* 1922 diatur lebih lanjut dengan *Provincie-Ordonantie* (S 1924/78), *Regentschapsordonantie* (S 1924/79, dan *Staatgemeente-ordonantie* (S 1926/365). Berdasarkan ketiga peraturan tersebut di Jawa dan Madura terbentuk *provincie*, *regentschap*, dan *stadsgemeente* yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dan dengan terbentuknya daerah-daerah otonom baru tersebut, maka berbagai *local ressort* yang telah terbentuk terdahulu dihapuskan[153].

The Liang Gie mengemukakan bahwa ciri-ciri desentralisasi berdasarkan *Wet* 1922 dan *ordonnantie-ordonnantie* pelaksanaannya adalah sebagai berikut:

[153] *Ibid.*, hlm 17-18

a. Kemungkinan pembentukan provinsi otonom dengan wilayah dan kekuasaan yang lebih luas daripada gewest dulu. *Provincie* itu terbagi dalam *regentschap/groepsgemeenschap* dan *staatgemeente* yang juga otonom;
b. Otonomi daerah-daerah itu dan tugasnya untuk membantu melaksanakan peratutan perundangan pusat dipertegas dengan kata-kata *"regeling en bestuur van de huishouding der gemeenschap"* (pengaturan dan pengurusan rumah tangga dari daerah) dan *"verlenen van medebewind tot uitvoering van algemeene verordeningen"* (penyerahan sertatantra untuk melaksanakan peraturan-peraturan umum);
c. Susunan pemerintahan daerahnya pada umumnya terdiri atas 3 organ, yaitu *raad*, *college* yang menjalankan pemerintahan sehari-hari (*dagelijkse leiding en uitvoering van zaken*), dan kepala daerah (*governeur, regent, burgemeester);*
d. Kepala daerah yang merupakan pejabat pusat sebagai kepala daerah administratif sekaligus merupakan organ daerah sebagai ketua *raad* dan ketua *college* dari daerah yang bersangkutan;
e. Pengawasan terhadap daerah dilakukan oleh *Governeur Generaal*, sedang bagi daerah-daerah di bawah *provincie* juga oleh *college provincie* yang bersangkutan. Kepala Daerah sebagai pejabat pusat menjalankan pula pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi dalam daerahnya.

Pembentukan daerah-daerah otonom sejak tahun 1903 oleh Pemerintah Hindia Belanda dilakukan dalam lingkungan wilayah yang langsung dikuaasainya. Terhadap daerah-daerah otonom lainnya yang ada dalam *Gouvernementsgebied* (wilayah gubernur), yaitu persekutuan-persekutuan masyarakat adat asli Indonesia, seperti desa, huta, kuria, marga, atau nagari untuk kepentingan politik kolonial Hindia Belanda diperkenankan mempunyai alat-alat pemerintahan sendiri dan mengatur kepentingan-kepentingan daerahnya. Persekutuan-persekutuan ini disebut *Inlandsche gemeente* yang kedudukannya diatur dalam *Inlandsche Gemeente-ordonantie* (S 1906/83) untuk Jawa Madura, untuk daerah-daerah lain diatur dalam *Inlandsche Gemeente-ordonantie Buitengewesten* (S 1938/490). Pada daerah-daerah ini dimungkinkan untuk

penggabungan, pemecahan, pembentukan baru, atau kerjasama persekutuan-persekutuan itu berdasarkan *Bijblad* 9308 dan *Hoogere Inlandsche Verbanden-ordonantie Buitengewesten* (S 1931/507). *Inlandsche Gemeente-ordonantie* kemudian diperbaharui dengan Desa-ordonantie (S 1941/356). Ada wilayah yang langsung dikuasai oleh Hindia Belanda, ada pula wilayah yang tidak langsung dikuasai Belanda[154], yakni wilayah dari kerajaan asli Indonesia yang pada waktu berkembangnya kekuasaan Belanda di Indonesia diikat kontrak politik di mana Belanda tetap mengakui berdirinya kerajaan-kerajaan tersebut dan hak untuk tetap menjalankan pemerintahan mengenai rumah tangga daerahnya sendiri dengan nama *zelfbesturende landschappen*. Kontrak-kontrak ini dibedakan dalam *lang contract* (kontrak panjang) dan *korte verklaring* (pernyataan pendek). Dalam kontrak panjang ditetapkan satu per satu kekuasaan Belanda dalam hubungannya dengan kerajaan asli Indonesia yang bersangkutan, sedangkan dalam pernyataan pendek hanya dimuat pernyataan kerajaan asli Indonesia yang mengakui kekuasaan Belanda terhadap dirinya dan berjanji akan menaati segenap peraturan yang akan ditetapkan oleh Belanda.

Namun demikian karena pecah Perang Dunia II peraturan tersebut belum sempat dilaksanakan. Penyelenggaraan desentralisasi pada masa pemerintahan Hindia Belanda berakhir sampai pecahnya perang Pasifik pada akhir tahun 1941, dalam peperangan dengan bala tentara Jepang Belanda kalah dan pada bulan

[154] *Ibid.*, hlm 19. Lihat juga **Josef Riwu Kaho** dalam *Prospek otonomi daerah di Negara Republik Indonesia*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada), hlm 25 menyatakan bahwa *lang contrac* diadakan antara Pemerintah Hindia Belanda dengan Kasunanan Saia/Surakarta, Kasultanan Yogyakarta, dan Deli. Sedangkan untuk *korte verklaring* dengam Pakualaman, Mangkunegaraan, Kasultanan Goa, dan Bone.

Maret tahun 1942 tentara Jepang mulai mendarat di Jawa dan pada tanggal 9 Maret tahun 1942 Pemerintah Hindia Belanda menyerah pada tentara Jepang.

b. Masa Pendudukan Jepang

Pada masa pendudukan Jepang setelah dikaji secara historis, daerah-daerah yang diduduki dibagi menjadi 3 wilayah komando. *Pertama*, adalah Jawa dan Madura, *kedua*, adalah Sumatera yang dikontrol dari Singapura sebagai pusatnya, dan *ketiga*, adalah Indonesia bagian timur[155]. Berdasarkan undang-undang balatentara Jepang (*Osamu Sirei*) tahun 1942 nomor 1 yang berlaku untuk Jawa dan Madura dimaklumatkan bahwa seluruh wewenang badan-badan pemerintahan dan semua hukum serta peraturan yang selama ini berlaku untuk sementara tetap dinyatakan berlaku kecuali apabila bertentangan dengan peraturan-peraturan militer Jepang[156]. Wilayah Hindia Belanda oleh Jepang kemudian dibagi dalam 3 daerah pemerintahan, yaitu pemerintahan militer angkatan darat berkedudukan di Jakarta untuk Jawa dan Madura, pemerintahan militer angkatan darat yang berkedudukan di Bukittinggi untuk Sumatera, dan akhirnya pemerintahan militer angkatan laut berkedudukan di Makasar untuk daerah yang meliputi Sulawesi, Kalimantan, Nusa Tenggara, Maluku dan Irian Barat[157]. Pemerintahan militer ini terdiri atas *Gunsireikan* (Panglima Besar Balatentara Jepang, yang kemudian disebut dengan *Saiko Sikikan*) sebagai pucuk pimpinannya, di bawahnya terdapat *Gunseikan* (Pembesar Pemerintah Balatentara Jepang) dan kepala-kepala pelbagai departemen. *Gunsireikan* menetapkan peraturan yang dinamakan *Osamu Seirei*. *Gunseikan* mengeluarkan peraturan

[155] Soetandyo Wignjosoebroto, *op. cit.*, hlm 183
[156] *Ibid.*, hlm 183. Lihat juga The Liang Gie, *op.cit.*, hlm 20.
[157] The Liang Gie, *ibid.*, hlm 20-21

yang disebut *Osamu Kanrei.* Pada bulan Agustus 1942 *Gunsireikan* menetapkan undang-undang tentang perubahan tata pemerintahan daerah. Menurut undang-undang ini daerah Jawa dibagi dalam daerah *Syuu* (daerah ini sama dengan *residentie* pada masa Hindia Belanda) yang dibagi dalam *Ken* dan *Si.* Pemerintahan Balatentara Jepang membentuk pula kota yang sangat penting dalam lapangan politik, ekonomi, sosial, dan kebudayaan yang khusus ditunjuk oleh *Gunseikan*, yang disebut *Tokubetu Si.* Jakarta merupakan satu-satunya *Tokubetu Si*[158].

Setelah ditelaah pada masa pendudukan Jepang selama hampir tiga setengah (3,5) tahun pada garis besarnya peraturan-peraturan yang mengatur tentang pemerintahan daerah memuat ketentuan-ketentuan pokok sebagai berikut[159]:

a. *Syuu* merupakan daerah tingkat teratas yang mempunyai pemerintahan sendiri sebagai suatu kesatuan dalam masa pemerintahan militer Jepang. *Syuu* membawahkan *Ken* dan *Si* dalam lingkungan wilayahnya. *Tokubetu Si* mempunyai kedudukan yang lebih sama seperti *Syuu*, karena itu tidak berada di bawah *Syuu*, melainkan langsung di bawah *Gunseikan*.
b. Untuk masing-masing daerah itu diangkat seorang kepala daerah (*Syuutyookan, Tokubetu Sityoo, Kentyoo* dan *Sityoo*).
c. Sepanjang tidak diubah oleh bala Pemerintahan Balatentara Jepang, ketentuan-ketentuan dalam *Regentschapordonanntie* dan *Stadsgemeente-ordonanntie* dulu tetap berlaku bagi *Ken* dan *Si* (termasuk *Tokubetu Si*).
d. Wewenang-wenang yang dulu dijalankan oleh *raad* dan *college* pemerintah harian dari *regentschap* dan *stadgemeente* kini semuanya dijalankan oleh *Kentyoo* dan *Sitiyoo.* Jadi yang dianut adalah sistem pemerintahan tunggal.
e. Sistem pemerintahan tunggal tanpa dewan-dewan perwakilan rakyat dilaksanakan secara konsekuen sampai September 1943.

---

[158] *Ibid.*
[159] *Ibid.*, hlm 21-22

Masa pemerintahan Jepang di Indonesia berakhir setelah Jepang kalah perang melawan sekutu di Asia Pasifik dan Indonesia memproklamirkan diri pada tanggal 17 Agustus tahun 1945.

2. **Perkembangan Pemerintahan Daerah Setelah Indonesia Merdeka**

a. Masa Awal Kemerdekaan, Masa UUDS 1950, dan Masa Orde Lama

Setelah diadakan kajian secara historis, ditemukan fakta bahwa pada masa awal kemerdekaan undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan di daerah pertama kali adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang mengatur tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Sebagaimana dikemukakan The Liang Gie[160] bahwa setelah Indonesia diproklamirkan sebagai negara merdeka di ibukota-ibukota karesidenan, kabupaten, dan kota-kota lainnya muncul kesadaran rakyat bahwa mereka itu berdaulat dan semangat rakyat untuk ikut dalam pemerintahan meluap-luap, semangat ini yang setiap hari membanjiri pemerintah pusat dengan surat dan tilgram yang menyatakan setia dan mendukung Pemerintah Republik Indonesia. Kemudian dengan perintah dari Presiden Sukarno maka di daerah-daerah dibentuk Komite Nasional yang menghimpun kekuatan rakyat dari segala lapisan, aliran, dan golongan sehingga memungkinkan pemindahan kekuasaan dari tangan tentara Jepang kepada bangsa Indonesia. Latar belakang itulah yang melahirkan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang mengatur tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Undang-undang ini merupakan peraturan desentralisasi yang pertama di Republik Indonesia khususnya untuk Jawa dan Madura sebagai pelaksanaan dari ketentuan

[160] *Ibid.*, hlm 57-58

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di dalam undang-undang tersebut ditetapkan adanya tiga (3) jenis daerah di Indonesia, yaitu karesidenan, kota, dan kabupaten yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri.

Sebetulnya undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang pertama di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang ini hanya mengatur tentang pemerintah di daerah yang bersifat otonom[161]. Namun sebelum Undang-Undang nomor 22 Tahun 1948 dapat dilaksanakan Negara Kesatuan Republik Indonesia berubah bentuk menjadi Negara Federasi yang dipelopori dan dicetuskan oleh van Mook sebagai pucuk pemerintahan Hindia Belanda yang mencoba kembali ke Indonesia. Negara Republik Indonesia Serikat ini didasarkan pada Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Pada saat berbentuk Negara Republik Indonesia Serikat berdasarkan ketentuan Pasal 2 Konstitusi RIS, Indonesia tersusun atas tujuh (7) negara bagian dan sembilan (9) satuan kenegaraan yang tegak sendiri, yakni: Negara RI Proklamasi, Negara Indonesia Timur, Negara Sumatera Timur, Negara Madura, Negara Pasundan, Negara Sumatera Selatan, Negara Jawa Timur. Sedangkan sembilan (9) satuan kenegaraan yang tegak sendiri, yakni: Satuan Kenegaraan Dayak Besar, Satuan Kenegaraan Kalimantan Tenggara, Satuan Kenegaraan Bangka, Satuan Kenegaraan Belitung, Satuan Kenegaraan Riau, Satuan Kenegaraan Daerah Banjar, Satuan Kenegaraan Daerah Kalimantan Timur,

[161] Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi.....op.cit.,* hlm 1-2. Lihat juga The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia* Jilid I, hlm 57-59.

Satuan Kenegaraan Daerah Istimewa Kalimantan Barat, dan Satuan Kenegaraan Jawa Tengah[162].

Pada masa Republik Indonesia Serikat dengan Konstitusi Republik Indonesia ketentuan tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 47, yang menyatakan bahwa:

> "Peraturan-peraturan ketatanegaraan negara-negara haruslah menjamin hak atas kehidupan rakyat sendiri kepada pelbagai persekutuan rakyat di dalam lingkungan daerah mereka itu dan harus pula mengadakan kemungkinan untuk mewujudkan hal itu secara kenegaraan dengan aturan-aturan tentang penyusunan persekutuan itu secara demokratis dalam daerah-daerah otonomi".

The Liang Gie menyatakan bahwa Pasal 47 Konstitusi Republik Indonesia Serikat ini merupakan ketentuan desentralisasi yang mengharuskan adanya kemungkinan pada tiap-tiap negara bagian untuk membentuk daerah-daerah otonom. Menurut ketentuan dalam pasa 47 tersebut pembentukan daerah-daerah otonom bukan merupakan urusan pemerintahan RIS, namun harus diatur oleh masing-masing negara bagian. Kedudukan *zelfbesturende landschappen* diatur tersendiri dalam Konstitusi RIS. Pada masa penyusunan Konstitusi RIS Mr. Moh. Yamin menemukan istilah "*swapraja*" untuk menggantikan istilah *zelfbesturende landschappen*. 'Swa" berarti "sendiri", sedangkan "praja" berarti pemerintahan. Untuk selanjutnya muncul juga istilah "kotapraja" untuk menggantikan istilah "*stadsgemeente*" yang pertama kali digunakan dalam Keputusan Presiden Nomor 114 Tahun 1950. Ketentuan tentang swapraja diatur dalam Pasal 3 Persetujuan Perpindahan antara Indonesia dan Belanda yang intinya mengakui adanya daerah

[162] *Ibid.*, hlm 161-166

Swapraja yang telah ada sejak zaman Hindia Belanda, dan pada prinsipnya adalah sebagai berikut:

a. RIS mengakui swapraja sebagai daerah yang mempunyai kedudukan istimewa dalam lingkungannya;
b. Kedudukan swapraja diatur oleh negara bagian RIS yang bersangkutan dengan kontrak;
c. Swapraja tidak dapat dihapuskan atau diperkecil apabila swapraja itu tidak menyetujuinya;
d. Kalaupun swapraja akan dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, ini hanya dapat dilakukan dengan UU RIS dalam mana dinyatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan/pengecilan dan memberi kuasa kepada negara bagian untuk menjalankan hal itu[163].

Namun demikian karena bentuk negara federal ini tidak dikehendaki oleh bangsa Indonesia dan rakyat Indonesia menghendaki bentuk negara kesatuan, belum ada satu (1) bulan umur dari Negara Republik Indonesia Serikat muncul pergolakan-pergolakan di daerah yang menuntut agar negara Republik Indonesia Serikat dibubarkan dan dibentuk kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia dan terjadilah peleburan-peleburan daerah-daerah bagian. Akhirnya pada 15 Agustus 1950 keluarlah Undang-Undang RIS Nomor 7 Tahun 1950 yang mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950 berdirilah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan konstitusi UUDS RI Tahun 1950.

Pada masa berlakunya UUDS RI Tahun 1950, pengaturan pemerintahan di daerah diatur dalam Pasal 131 dan pasal 132 Undang-Undang Dasar Sementara RI Tahun 1950. Pasal 131 UUDS RI Tahun 1950 menyatakan bahwa:

(1) Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil jang berhak mengurus rumah tangganja sendiri (autonoom), dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan undang-undang, dengan

[163] *Ibid.*, hlm 185-194

memandang dan mengingati dasar permusjawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara;
(2) Kepada daerah-daerah diberikan autonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganja sendiri;
(3) Dengan undang-undang dapat diserahkan penjelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah jang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganja.

The Liang Gie [164] mengemukakan bahwa seperti dua UUD yang mendahuluinya, UUDS RI Tahun 1950 juga mengatur tentang desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aturan tersebut terdapat dalam ketentuan pasal 131 UUDS RI Tahun 1950 pada pokoknya menetapkan bahwa pemerintah daerah di Indonesia harus berpegang pada empat (4) sendi, yaitu: otonomi; permusyawaratan; perwakilan; dan medebewind. "Autonoom" berarti berhak untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Otonomi bisa diartikan sebagai hak untuk rumah tangganya sendiri bagi suatu daerah. Selanjutnya The Liang Gie mengemukakan juga bahwa pengertian "rumah tangga" dari suatu daerah, UUDS RI Tahun 1950 tidak memberikan penjelasan, sehingga istilah ini dapat diartikan sebagai "pekerjaan bebas dari suatu daerah yang dilakukan atas inisiatif sendiri". Oleh karena itu autonomi dapat diartikan sebagai hak/wewenang badan kenegaraan setempat untuk mengurus/menyelenggarakan pekerjaan bebas dalam lingkungan wilayahnya atas inisiatif sendiri. Badan kenegaraan yang demikian ini dinamakan daerah otonom. Menurut The Liang Gie dalam UUDS RI Tahun 1950 ini untuk pertama kalinya di Indonesia diperkenalkan dengan gagasan mengenai "otonomi yang seluas-luasnya".

[164] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Edisi Kedua (Yogyakarta: Liberty, 1994), hlm 7-20

Sedangkan ketentuan Pasal 132 UUDS RI Tahun 1950 mengatur tentang daerah-daerah Swapraja. Ketentuan pasal 132 UUDS RI Tahun 1950 tersebut berbunyi:

1. Kedudukan daerah-daerah Swapraja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan dalam Pasal 131, dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan negara.
2. Daerah-daerah Swapraja jang ada tidak dapat dihapuskan atau diperketjil bertentangan dengan kehendaknja, ketjuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang jang menjatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengetjilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah.
3. Perselisihan-perselisihan hukum tentang peraturan-peraturan jang dimaksud dalam ajat (1) dan tentang menjalankannja diadili oleh badan pengadilan jang dimaksud oleh pasal 108.

Ketentuan Peralihan dalam UUDS RI Tahun 1950 diatur dalam Pasal 133, yang menyatakan bahwa:

> Sambil menunggu ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 132 maka peraturan-peraturan jang sudah ada tetap berlaku, dengan pengertian bahwa pendjabat-pendjabat daerah bagian dahulu jang tersebut dalam peraturan-peraturan itu diganti dengan pendjabat-pendjabat jang demikian pada Republik Indonesia

Undang-undang organik yang merupakan peraturan pelaksanaan dari ketentuan pasal 131 dan pasal 132 UUDS RI Tahun 1950 tersebut baru dapat dikeluarkan pada tahun 1957 yakni dengan dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang menganut otonomi yang seluas-luasnya. The Liang Gie mengemukakan bahwa kelambatan dari dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 ini tidak hanya disebabkan jatuh-

bangunnya kabinet-kabinet RI, melainkan juga karena berbagai faktor warisan masa lampau maupun yang timbul dalam pertumbuhan masyarakat Indonesia.

Di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri disebut Daerah Swatantra dan Daerah Istimewa, yang tersususn dalam tiga (3) tingkatan, yaitu Daerah Swatantra Tingkat I, II, dan III. Namun demikian sebelum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah terlaksana dengan baik telah terjadi perubahan sistem ketatanegaraan di tingkat pusat dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang dalam salah satu diktumnya menyatakan kembali berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak berlakunya lagi Undang Undang dasar Sementara 1950. Setelah berlakunya kembali Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah menjadi tidak sesuai dengan sistem pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk keperluan penyesuaian dengan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden Sukarno menetapkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang "Pemerintah Daerah" dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong dan Sekretariat Daerah". Kedua penetapan presiden ini tidak mencabut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, namun hanya menyesuaiakan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dengan pemerintahan negara menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

sehingga mengakibatkan keanekaragaman dalam pengaturan tentang penyelenggaraan pemerintahan di daerah karena adanya berbagai macam peraturan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yakni:

a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957;
b. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 (Disempurnakan);
c. Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1960;
d. Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 (Disempurnakan) jo Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1965.

Keanekaragaman pengaturan tentang pemerintahan di daerah ini kemudian berakhir dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang menganut prinsip otonomi daerah yang nyata dan seluas-luasnya dan mulai berlaku pada tanggal 1 September 1965. Prinsip otonomi daerah yang dianut dalam undang-undang ini adalah otonomi yang riil dan seluas-luasnya. Namun demikian undang-undang ini juga tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya dikarenakan setelah satu (1) bulan dari diberlakukannya undang-undang ini muncul peristiwa G-30-S/PKI[165]. Pada saat berlakunya undang-undang ini berdasarkan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, wilayah Indonesia terbagi habis dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan sebagai berikut:

1) Provinsi dan/atau Kotapraja sebagai daerah tingkat I;
2) Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai daerah tingkat II, dan

[165] Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi.....*, *op.cit.*, hlm 120-125

3) Kecamatan dan/atau sebagai daerah tingkat III.

b. Masa Pemerintahan Orde Baru

Setelah diadakan kajian secara historis ditemukan fakta bahwa pada masa ini lahir Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mulai berlaku pada tanggal 23 Juli 1974. Undang-undang ini mengatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Hal ini dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip pokok penyelenggaraan otonomi daerah yang telah digariskan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara pada bagian Aparatur Pemerintah angka 2 yang menyatakan bahwa:

> Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara, dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan Bangsa maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggungjawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi. Hal-hal mengenai Otonomi Daerah termasuk pemilihan dan pengangkatan Gubernur /Kepala Daerah diatur dengan Undang-undang.

Apabila dikaji dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah disusun dan dibentuk Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Pelaksanaan otonomi daerah dilakukan dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, dan titik berat pelaksanaan

otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II dengan pertimbangan bahwa Daerah Tingkat II merupakan daerah yang langsung berhubungan dengan masyarakat sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat setempat[166]. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah dikeluarkan dengan pertimbangan:

a. bahwa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2778), tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan sehingga perlu diganti;
b. bahwa Undang-Undang Dasar 1945 adalah sumber hukum bagi seluruh perangkat Negara;
c. bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Pemerintah Daerah sejauh mungkin diseragamkan;
d. bahwa untuk menjamin terselenggaranya tertib pemerintahan, Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu dibagi atas daerah besar dan daerah kecil, baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administratif;
e. bahwa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan Bangsa, maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi;
f. bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah, selain didasarkan pada asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi juga dapat diselenggarakan berdasarkan asas tugas pembantuan;
g. bahwa untuk mengatur yang dimaksud di atas, perlu ditetapkan Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Apabila dikaji dan dianalisis, bunyi dasar pertimbangan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, ditemukan ketentuan bahwa pelaksanaan otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip nyata dan bertanggung jawab. Selain itu juga

[166] *Ibid.*, hlm 126-127

penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan pada asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

c. Masa Reformasi

Setelah diadakan kajian secara historis, pada masa ini telah dikeluarkan tiga (3) Undang-Undang tentang Pemetintahan Daerah di Indonesia. Di mulai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dikeluarkan pada masa pemerintahan Presiden Habibie. Hal ini dilakukan setelah jatuhnya pemerintahan Orde Baru dengan pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah yang bersifat sentralistis dengan pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang dikeluarkan setelah diamandemennya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada tahun 2014 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah penyelenggaraan pemerintahan di daerah seharusnya mengacu pada undang-undang tersebut. Namun demikian setelah dikaji dan

dianalisis berdasarkan konsep ketentuan Pasal 410 pada bagian penutup Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ditemukan ketentuan yang menyatakan bahwa peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama dua (2) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan. Oleh karena itu peraturan pelaksanaan dari undang-undang yag lama masih dapat diberlakukan sebelum dikeluarkannya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Apabila dikaji dan dianalisis berdasarkan konsep ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksudkan dengan pemerintahan daerah dalam undang-undang ini adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah daerah berdasarkan konsep ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Apabila dikaji dan dianalisis berdasarkan konsep ketentuan pasal 1 angka 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini yang dimaksud dengan pemerintahan di sini adalah pemerintahan dalam arti pemerintahan eksekutif yang tugasnya adalah menyelenggarakan urusan pemerintahan untuk kepentingan umum di samping melaksanakan ketentuan undang-undang. Pemerintah daerah adalah

penyelenggara urusan pemerintahan untuk kepentingan umum di daerah yang dipimpin oleh kepala daerah sebagai salah satu unsur penyelenggara urusan pemerintahan di daerah. Kepala daerah juga harus melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda yang dibuat oleh Kepala Daerah dan DPRD serta melaksanakan kebijakan daerah. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudukatif. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah, DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Oleh karena itu DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran, dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan daerah. Di dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, DPRD dan Kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Di dalam ketentuan penjelasan umum dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut juga dinyatakan bahwa sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam

Undang-undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Mengenai urusan pemerintahan, apabila dikaji dan dicermati penjelasan umum Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa sebagaimana diamanatkan oleh UUD Negara Republik Indonesia terdapat urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Setelah dicermati lagi ditemukan pernyataan bahwa urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam urusan pemerintahan yang terkait dengan pelayanan dasar dan urusan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar. Untuk urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun urusan pemerintahannya sama, perbedaan akan tampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut. Apabila dikaji ditemukan pernyataan bahwa walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarkhis, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaanya dengan mengacu pada NSPK (norma, standar, pedoman, dan kriteria) yang dibuat oleh Pemerintah pusat. Selain urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan

konkuren, setelah dicermati dalam undang-undang ini juga mengenal adanya urusam pemerintahan umum, yakni urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait dengan pemeliharaan idiologi Pancasila, UUD 1945, Bhineka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

Apabila dikaji dan dianalisis dengan pendekatan perundang-undangan, Gubernur di samping sebagai kepala daerah sekaligus juga merupakan wakil pemerintah pusat di daerah. Ketentuan ini dapat dilihat juga dari Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa Gubernur juga berperan sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Hal itu dilakukan mengingat kondisi geografis Indonesia yang sangat luas, maka untuk efektivitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggungjawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk efektifitas pelaksanaan tugasnya selaku wakil Pemerintah Pusat, gubernur dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil

pemerintah pusat. Oleh karena perannya sebagai wakil Pemerintah Pusat maka hubungan gubernur dengan Pemerintah Daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis.

Mengenai perangkat di daerah, apabila dicermati dan dikaji dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditemukan pernyataan bahwa setiap daerah sesuai dengan karakter daerahnya akan mempunyai prioritas yang berbeda antara satu Daerah dengan Daerah lainnya dalam rangka untuk mensejahterakan masyarakat. Hal ini merupakan pendekatan yang bersifat asimetris artinya walaupun daerah sama-sama diberikan otonomi yang seluas-luasnya, namun prioritas urusan pemerintahan yang dikerjakan akan berbeda antara Daerah yang satu dengan Daerah lainnya. Konsekuensi logis dari pendekatan asimetris tersebut maka daerah akan mempunyai prioritas urusan pemerintahan dan kelembagaan yang berbeda satu dengan lainnya sesuai dengan karakter Daerah dan kebutuhan masyarakatnya.

Menenai kewenangan pemerintah daerah dalam pembuatan peraturan daerah (Perda). Apabila dikaji dan dianalisis ditemukan juga pernyataan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian

Perda yang ditetapkan oleh daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarkhi peraturan perundang-undangan. Di samping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Setelah diteliti lebih lanjut juga ditemukan pernyataan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa daerah melaksanakan otonomi daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggungjawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada di tangan Presiden. Namun demikian, tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Perda. Untuk itu Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas otonomi daerah. Sedangkan untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat.

Apabila dikaji dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ditemukan juga pernyataan yang mengemukakan bahwa dalam rangka menciptakan tertib administrasi dalam pelaporan Perda, setiap Perda yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu. Perda Provinsi harus mendapatkan register dari Kementerian, sedangkan Perda Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Adanya pemberian register tersebut

akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Perda yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Perda secara keseluruhan.

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan juga bahwa pada dasarnya perubahan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditujukan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam mensejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing Daerah. Perubahan pengaturan ini bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Pusat. Melalui undang-undang ini dilakukan pengaturan yang bersifat afirmatif, dimulai dari pemetaan urusan pemerintahan yang akan menjadi prioritas Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Diharapkan dengan pemetaan tersebut akan tercipta sinergi kementerian/lembaga pemerintah non kementerian yang urusan pemerintahannya didesentralisasikan ke daerah. Sinergi urusan pemerintahan akan melahirkan sinergi kelembagaan antara Pemerintah Pusat dan daerah karena setiap kementerian/lembaga pemerintah non kementerian akan tahu siapa pemangku kepentingan (*stakeholder*) dari kementerian/lembaga pemerintah non kementerian tersebut di tingkat provinsi dan kabupaten/kota secara nasional. Sinergi urusan pemerintahan dan lembaga tersebut akan menciptakan sinergi dalam perencanaan pembangunan antara kementerian atau lembaga pemerintah non kementerian dengan Daerah untuk mencapai target nasional. Manfaat lanjutannya adalah akan tercipta penyaluran bantuan yang terarah dari kementerian/lembaga pemerintah

non kementerian terhadap daerah-daerah yang menjadi *stakeholder* utamanya untuk akselesari realisasi target nasional. Sinergi Pemerintah Pusat dan daerah akan sulit dicapai tanpa adanya dukungan personel yang memadai baik dalam jumlah maupun standar kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Pemerintah dengan cara ini akan mempunyai birokrasi karir yang kuat dan memadai dalam aspek jumlah maupun kompetensinya. Langkah berikutnya adalah adanya jaminan pelayanan publik yang disediakan Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Untuk itu kepada Pemerintah Daerah diwajibkan membuat maklumat pelayanan publik, sehingga masyarakat di Daerah tersebut tahu jenis pelayanan publik yang disediakan, bagaimana mendapatkan aksesnya serta kejelasan dalam prosedur dan biaya untuk memperoleh pelayanan publik tersebut serta adanya saluran keluhan manakala pelayanan publik yang didapakan tidak sesuai dengan standar pelayanan.

Setelah dikaji dan dicermati, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memuat juga ketentuan lain-lain yang mengatur tentang Daerah Istimewa Yogyakarta, DKI Jakarta, Provinsi Aceh dan Papua Barat. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 399. Pasal 399 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

> Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan daerah tersebut.

Pada bagian penutup dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, setelah diteliti ditemukan juga aturan dalam beberapa pasal hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah berlangsung sebelum dikeluarkannya undang-undang ini, diantaranya adalah ketentuan pasal 410 sudah dikemukakan pada bagian terdahulu, juga ketentuan pasal 407 dan pasal 408. Ketentuan Pasal 407 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

> Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan Daerah wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini.

Pasal 408 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

> Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-undang ini.

Berdasarkan ketentuan pasal 408 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini, ditemukan ketentuan bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang telah ada yang dibentuk berdasarkan ketentuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang terdahulu masih tetap dapat diberlakukan sepanjang tidak

bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Setelah dianalisis ketentuan ini bisa dibenarkan untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum sebelum dikeluarkannya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Kebijakan Pelayanan Publik Di Indonesia

Apabila dikaji kata "kebijakan" secara harafiah[167] diartikan sebagai "rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak tentang pemerintahan"; 'pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip" atau "garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran"; "garis haluan". Adapun kata "pelayanan" secara harafiah di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia[168] diartikan sebagai "perihal atau cara melayani". Sedangkan kata publik berasal dari bahasa Inggris "public" yang secara harafiah diartikan sebagai "masyarakat umum, "rakyat"[169]. Kebijakan pelayanan publik yang dimaksudkan di sini adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar atau dasar rencana pemerintah dalam perihal atau cara melayani masyarakat umum atau rakyat di wilayah Indonesia termasuk pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam perizinan investasi.

Setelah diadakan kajian dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep, kebijakan pelayanan publik di Republik Indonesia

---

[167] Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, *op.cit.*, hlm 190

[168] *Ibid.*, hlm 797

[169] John M. Echols & Hasan Sadily, *Kamus Inggris Indonesia*, *op.cit.*, hlm 455

sebetulnya merupakan bagian dari politik hukum dalam rangka melaksanakan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alenia ke IV mengenai tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Alenia keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut menyatakan bahwa:

> ....."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, maka disusunlah kemerdekaan Indonesia....."

Kebijakan pelayanan publik ini merupakan salah satu bagian dari politik hukum di Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni untuk melaksanakan yakni untuk melaksanakan tujuan negara Indonesia dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta untuk memajukan kesejahteraan umum.

Menurut Mahfud MD[170] politik hukum adalah *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara. Mahfud MD[171]mengemukakan bahwa politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Mahfud MD juga

[170] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan ke-6 (Jakarta: Rajawali Press, 2014), hlm 1

[171] *Ibid.*

menyatakan bahwa dalam hal ini hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara[172].

Di dalam rangka *legal policy* atau garis kebijakan tentang pelayanan publik, isu tentang pengembangan sistem kebijakan dan standar pelayanan menjadi sangat penting. Di dalam konteks Indonesia yang memiliki keragaman yang tinggi antar daerah termasuk kemajuan pembangunan sosial ekonomi antar daerah yang berbeda-beda sering mempengaruhi kebutuhan pelayanan publik yang berbeda-beda baik dalam jenis maupun kualitasnya[173]. Dalam keadaan keragaman antar daerah semacam ini, pemberlakuan kebijakan nasional atau politik hukum nasional tentang pelayanan publik dapat menimbulkan permasalahan tersendiri karena kebijakan nasional tersebut kemungkinan tidak akan mampu merespon dinamika antar daerah. Akan tetapi menyerahkan penyelenggaraan layanan publik sepenuhnya kepada daerah dengan memberikan kewenangan diskresi sepenuhnya kepada daerah juga memiliki resiko kegagalan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas[174]. Untuk itu pemerintah pusat perlu merumuskan kebijakan dan standar pelayanan publik yang tidak menghalangi pemerintah daerah untuk mengembangkan inovasi dan kreativitasnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Apabila dianalisis kebijakan pelayanan publik pada negara kesatuan mestinya berbeda dengan negara yang berbentuk federal. Hal ini dikarenakan pada negara yang berbentuk federal, tidak dikenal adanya otonomi daerah.

---

[172] *Ibid.*, hlm 2

[173] Agus Dwiyanto, *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*, Edisi Kedua (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012), hlm 31-32

[174] *Ibid.*

Otonomi daerah sebenarnya merupakan suatu pilihan politis dalam negara yang berbentuk kesatuan dengan ciri salah satunya adalah terpusatnya kekuasaan pemerintahan pada pemerintah pusat[175]. Oleh karena itu Pemerintah pusat Negara Republik Indonesia memegang tampuk pemerintahan tertinggi dari tingkatan-tingkatan pemerintahan di Indonesia perlu membuat kebijakan dan standar pelayanan minimal dalam pelayanan publik yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah sebagai bagian dari pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan dan standar pelayanan nasional tidak perlu dibuat secara rinci dan teknis agar tidak mempersempit ruang gerak pemerintah daerah dalam mengembangkan inovasi dalam mengelola layanan publik. Di dalam hal ini pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk membuat norma, standar, pedoman, dan kriteria (NSPK) untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan yang telah diberikan dan diserahkan kepada daerah[176]. Norma, standar, pedoman, dan kriteria yang dibuat oleh pemerintah tersebut bisa berbentuk peraturan perundang-undangan dan keputusan yang menurut ketentuan di dalam Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari perbuatan hukum alat administrasi negara[177]. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah pusat dalam kebijakan pelayanan publik dapat berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri dan lain sebagainya yang termasuk dalam ketegori produk hukum yang dikenal dengan nama peraturan. Di samping itu bisa juga berbentuk keputusan

[175] J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi daerah Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan tantangan Global*, Cetakan Pertama (bandung: Rineka Cipta, 2002), hlm 93

[176] Agus Dwiyanto, *op.cit.*, hlm 32-33

[177] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara.....*, *op.cit.*, hlm 129-142

(beschikking) apabila produk itu dimaksudkan sebagai sebuah produk hukum yang bersifat individual dan final[178].

Produk-produk hukum yang dikeluarkan oleh alat administrasi negara berkaitan dengan bentuk-bentuk hukum di dalam Hukum Administrasi Negara. Hukum Administrasi Negara merupakan instrumen dari alat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya selaku pelayan publik untuk mensejahterakan warga negara. C.J.N. Versteden[179] mengemukakan bahwa secara garis besar Hukum Administrasi Negara meliputi:

a. Peraturan mengenai penegakan ketertiban, keamanan, kesehatan, dan kesopanan dengan menggunakan aturan tingkah laku bagi warga negara yang ditegakkan dan ditentukan lebih lanjut oleh pemerintah;
b. Peraturan yang ditujukan untuk memberikan jaminan sosial bagi rakyat;
c. Peraturan-peraturan mengenai tata ruang yang ditetapkan pemerintah;
d. Peraturan peraturan yang berkaitan dengan tugas-tugas pemeliharaan dari pemerintah termasuk bantuan terhadap aktivitas swasta dalam rangka pelayanan umum;
e. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pelayanan pajak;
f. Peraturan-peraturan mengenai perlindungan hak dan kepentingan warga negara terhadap pemerintah;
g. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penegakan hukum administrasi;
h. Peraturan-peraturan mengenai pengawasan organ pemerintahan yang lebih tinggi terhadap organ yang lebih rendah; dan
i. Peraturan-peraturan mengenai kedudukan hukum pegawai pemerintahan.

Apabila dikaji dan dianalisis, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia melalui standar pelayanan seperti standar pelayanan minimal (SPM) dalam kebijakan pelayanan publik. Melalui SPM pemerintah dapat menjamin warga

[178] *Ibid.*, hlm 125-143
[179] *Ibid.*, hlm 42-43

di manapun mereka bertempat tinggal untuk memperoleh jenis dan mutu pelayanan yang minimal sama seperti yang telah dirumuskan dalam standar pelayanan minimal (SPM). Oleh karena itu kapasitas daerah yang berbeda-beda tidak dapat dipakai sebagai alasan oleh daerah untuk menyelenggarakan jenis dan mutu pelayanan publik di bawah ketentuan yang teah diatur dalam SPM. Pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan pada daerah agar mereka mau mentaati ketentuan yang telah diatur dalam SPM[180]. Menurut John Rawls [181] ada dua prinsip dalam teori keadilan. *Pertama*, setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan yang sama bagi semua orang; *Kedua*, ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa sehingga dapat memberikan keuntungan semua orang, dan semua posisi dari jabatan terbuka bagi semua orang.

Kebijakan pelayanan publik di Indonesia didasarkan pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang merupakan bagian dari politik hukum di Indonesia. Para pelaku kebijakan pelayanan publik juga harus mengindahkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas ini ini digunakan juga untuk mengarahkan perilaku aparat pelayanan publik agar tindakan-tindakannya tidak merugikan dan melanggar hak asasi warga negara. Apabila dikaji dan dianalisis sebetulnya dapat dikemukakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan bagian dari hukum administrasi negara dan dapat dipakai juga dalam pembuatan kebijakan publik. Hak-hak asasi

---

[180] Agus Dwiyanto, *op.cit.*, hlm 33

[181] John Rawls, *A Theory of Justice* , Terjemah, Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan, Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Cetakan I (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm 72,

manusia membutuhkan tindakan-tindakan pemerintahan selaku wakil negara, yang dalam hal ini diwakili oleh aparat pemerintah. Tindakan-tindakan aparat pemerintah ini berhubungan dengan kewajiban-kewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak asasi warga seperti hak ekonomi dan hak-hak sosial yang menciptakan kondisi-kondisi yang diperlukan bagi kesejahteraan dan kemakmuran warga negara[182].

Sementara itu Muin Fahmal[183] menyatakan bahwa di era otonomi dewasa ini kesejahteraan masyarakat tidak ditonjolkan justru kepentingan politik yang terlihat, keteladanan semakin sulit ditemukan dalam praktek pemerintahan. Perlu diperhatikan juga bahwa dalam melaksanakan tugas pelayanan pada masyarakat, pemerintah dibatasi oleh luas jangkauan dan wewenangnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Namun dalam praktek seringkali ditemukan ketentuan organik dari suatu perundang-undangan yang dibuat instansi tertentu yang isinya justru mengatur hal-hal yang sesungguhnya bukan substansi produk tersebut. Kenyataan ini akan mempersulit pelayanan kepada masyarakat. Hal ini juga memperkuat alasan pentingnya asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Setelah dikaji asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik ini merupakan rambu-rambu dasar/pedoman yang harus dilaksanakan oleh para penyelenggara pelayanan publik di Indonesia, baik itu para penyelenggara pelayanan publik yang ada pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah provinsi maupun

[182] Henk Addink. *op.cit.*, hlm 111- 115
[183] Muin Fahmal, *op.cit.*, hm 5

pemerintah daerah kabupaten kota. Apalagi setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dalam ketentuan salah satu pasalnya yakni pasal 344 telah mencantumkan asas pelayanan publik sebagai asas dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah termasuk daerah kabupaten/kota. Hal ini juga berlaku dalam layanan publik perizinan investasi di daerah.

Penjelasan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan tentang maksud dari asas pelayanan publik. Asas kepentingan umum menghendaki bahwa pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan. Di dalam pelaksanaan asas kepastian hukum menghendaki agar para penyelenggara pelayanan harus memberikan jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan. Kemudian di dalam pelaksanaan asas kesamaan hak, para penyelenggara pelayanan publik dalam memberikan pelayanan pada para pengguna layanan tidak boleh membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi. Dalam pelaksanaan asas keseimbangan hak dan kewajiban antara pemenuhan hak dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik itu oleh pemberi pelayanan maupun oleh penerima pelayanan. Di samping itu dalam hal pelaksanaan asas keprofesionalan para pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi/kapasitas yang sesuai dengan bidang tugasnya. Untuk melaksanakan asas partisipatif, diamanatkan bahwa peningkatan peranserta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan harus dilakukan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan

harapan masyarakat. Asas persamaan perlakuan/tidak diskriminatif menghendaki bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil. Sedangkan asas keterbukaan menghendaki bahwa setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan. Asas akuntalibitas menghendaki agar proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan menghendaki agar diberikan kemudahan dalam pelayanan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan. Asas ketepatan waktu menghendaki bahwa penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan. Asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan menghendaki bahwa setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Adapun ruang lingkup pelayanan publik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, adalah meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administrasi, termasuk di dalam pelayanan administrasi ini adalah pelayanan perizinan usaha atau perizinan investasi. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) dari undang-undang tersebut yang menyatakan bahwa:

(1) Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan adminitrasi yang diatur dengan peraturan perundang-undangan;
(2) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis laiinnya.

Ruang lingkup pelayanan administrasi yang diatur dalam undang-undang ini meliputi tindakan administrasi yang dilakukan oleh pemerintah dan tindakan administrasi yang dilakukan oleh instansi non pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 5 ayat (7) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyatakan bahwa pelayanan administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

a. tindakan administrasi pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara.
b. tindakan administrasi oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan.

Penjelasan Pasal 5 ayat (7) huruf a menyatakan bahwa:

> Tindakan administratif pemerintah merupakan pelayanan pemberian dokumen oleh pemerintah, antara lain yang dimulai dari seseorang yang lahir memperoleh akta kelahiran hingga meninggal dan memperoleh akta kematian, termasuk segala hal ihwal yang diperlukan oleh penduduk dalam menjalani kehidupannya, seperti memperoleh izin mendirikan bangunan, izin usaha, sertifikat tanah, dan surat nikah.

Berdasarkan ketentuan penjelasan Pasal 5 ayat (7) huruf a tersebut pelayanan administrasi yang dilakukan oleh pemerintah termasuk di dalamnya pelayanan administrasi yang berkaitan dengan izin usaha termasuk di dalamnya perizinan investasi. Hal ini disebabkan investasi atau penanaman modal secara langsung merupakan bagian dari usaha yang dilakukan oleh manusia dalam menjalani kehidupannya.

Pada tahun 2012 telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang

Pelayanan Publik. Berdasarkan ketentuan Penjelasan Umum dari Peraturan Pemerintah tersebut dinyatakan bahwa Peraturan Pemerintah ini diterbitkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 5 ayat (6), Pasal 9 ayat (2), Pasal 20 ayat (5), Pasal 30 ayat (3) dan Pasal 39 ayat (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 dalam 5 (lima) Peraturan Pemerintah. Namun demikian mengingat kelima Peraturan Pemerintah yang diamanatkan dalam pasal-pasal undang-undang tersebut secara substansial mempunyai keterkaitan, maka untuk memudahkan pemahaman secara utuh bagi semua pihak kelima Peraturan Pemerintah tersebut digabung menjadi 1 (satu) Peraturan Pemerintah yakni dengan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Materi muatan dalam Peraturan Pemerintah tersebut mencakup ruang lingkup penyelenggara pelayanan, sistem pelayanan terpadu, pedoman penyusunan standar pelayanan, proporsi akses dan kategori kelompok masyarakat dalam pelayanan berjenjang, dan pengikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Mengenai ruang lingkup pelayanan publik diatur dalam ketentuan Pasal 3 meliputi a. Pelayanan barang publik; b. pelayanan jasa publik; c. pelayanan administratif. Sedangkan pelayanan administratif merupakan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh masyarakat. Pelayanan administraif ini berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (2) PP Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, meliputi:

a. tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi dan/atau keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara;
b. tindakan administratif oleh instansi non pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perndang-undangan diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan.

Pasal 7 dari Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menyatakan bahwa:

(1) Tindakan administratif oleh instansi pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) huruf a diselenggarakan dalam bentuk pelayanan pemberian dokumen berupa perizinan dan non perizinan.
(2) Dokumen berupa perizinan dan nonperizinan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) merupakan keputusan administrasi pemerintahan.
(3) Keputusan administrasi pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) merupakan keputusan penyelenggara yang bersifat penetapan.
(4) Penyelenggara sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat mendelegasikan wewenang atau melimpahkan wewenang kepada pihak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Apabila dikaji berdasarkan ketentuan penjelasan Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah yang dimaksud dengan "keputusan administrasi pemerintahan" dalam ketentuan ini adalah keputusan tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. penjelasan Pasal 7 ayat (3) menyatakan bahwa keputuan yang bersifat penetapan misalnya Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Surat izin Usaha Perdagangan (SIUP), dan izin lain serta surat persetujuan. Keputusan non perizinan bentuknya berupa tanda, kartu atau bentuk keputusan lain sesuai ketentuan tentang tata naskah dinas,

misalnya Kartu Tanda Penduduk (KTP), Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Bukti Kepemilikan Kendaraan Bermotor, dan Sertipikat Tanah.

Mengenai kewajiban penyelenggara pelayanan publik apabila dicermati ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Pelayanan Publik menyatakan bahwa penyelenggara pelayanan publik berkewajiban untuk:

a. menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
b. menyusun, menetapkan dan mempublikasikan maklumat pelayanan;
c. menempatkan pelaksana yang kompeten;
d. menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
e. memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
f. melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
g. berpartisipasi aktif dan memenuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
h. memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
i. membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggungjawabnya;
j. bertanggungjawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;
k. memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
l. memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik penyelenggara pelayanan publik dapat menyelenggarakan sistem pelayanan terpadu. Penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu tersebut dilaksanakan di lingkungan kementerian/lembaga, pemerintah

provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan/atau pemerintah kecamatan. Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menyebutkan tentang tujuan dari diselenggarakannya sistem pelayanan terpadu, yaitu:

a. memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada masyarakat;
b. mendekatkan pelayanan kepada masyarakat;
c. memperpendek proses pelayanan;
d. mewujudkan proses pelayanan yang cepat;
e. mudah, murah, transparan, pasti, dan terjangkau; dan
f. memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk memperoleh pelayanan.

Sistem pelayanan terpadu berdasarkan ketentuan Pasal 13 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dilaksanakan dengan prinsip:

a. Keterpaduan;
b. Ekonomis;
c. Koordinasi;
d. Pendelegasian atau pelimpahan wewenang;
e. Akuntabilitas; dan
f. Aksessibilitas.

Berdasarkan ketentuan penjelasan Pasal 13 PP Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dinyatakan bahwa prinsip keterpaduan adalah integrasi dari proses penyelesaian berbagai jenis pelayanan dalam suatu sistem. Sedangkan yang dimaksud prinsip ekonomis adalah tidak menimbulkan ekonomi biaya tinggi bagi masyarakat. Adapun yang dimaksudkan dengan prinsip koordinasi dalam ketentuan ini adalah jenis-jenis pelayanan yang dipadukan tidak berjalan sendiri-sendiri tetapi harus berjalan dalam 1 (satu) tim kerja yang benar-benar terpadu dan

terkoordinasi dengan misi yang sama untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat. Dimaksudkan dengan prinsip pendelegasian atau pelimpahan wewenang adalah penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu dilaksanakan berdasarkan pendelegasian atau pelimpahan wewenang atau penugasan dari instansi induk sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dimaksudkan dengan prinsip akuntabilitas yaitu pelayanan yang diberikan melalui sistem pelayanan terpadu harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan sesuai peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan prinsip aksesibilitas yakni bahwa masyarakat memliki akses yang mudah untu mendapatkan pelayanan.

Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengemukakan bahwa sistem pelayanan terpadu pada hakekatnya adalah menyederhakan mekanisme pelayanan sehingga kemanfaatannya benar-benar dirasakan oleh masyarakat. Apabila dicermati pengaturan ini mengandung makna bahwa sistem ini diadakan bukan hanya karena adanya peraturan perundang-undangan yang mewajibkan. Melainkan lebih kepada seberapa jauh sistem pelayanan terpadu tersebut dapat menghasilkan pelayanan yang lebih mudah, sederhana, cepat, murah, dan tertib dalam administrasi pelayanan. Selanjutnya dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah tersebut dikemukakan bahwa dalam Undang-Undang Pelayanan Publik diamanatkan bahwa setiap penyelenggara pelayanan publik wajib menyusun, menetapkan, dan menerapkan standar pelayanan dengan mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait. Standar

pelayanan dimaksud merupakan tolok ukur yang dipakai sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan. Di samping itu harus disusun maklumat pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat untuk melaksanakan standar pelayanan dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur. Penerapan standar pelayanan tersebut sebagai salah satu upaya untuk meminimalisir terjadinya penyimpangan atau penurunan kinerja dalam penyelenggaraan pelayanan. Peran serta masyarakat dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik diperlukan untuk menjamin pelaksanaan pelayanan publik dilaksanakan secara transparan dan akuntabel serta sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat. Peran serta tersebut tidak hanya dalam bentuk peran serta secara aktif dalam penyusunan standar pelayanan, namun juga sampai pada pengawasan dan evaluasi kinerja dan pemberian penghargaan, serta penyusunan kebijakan pelayanan publik.

Setelah dicermati yang dimaksudkan dengan standar pelayanan berdasarkan Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Pelayanan Publik dan Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedomam penyelenggaraan pelayanan publik dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur.

Kewajiban-kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik yang ada di pusat maupun di daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, termasuk di dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus mengindahkan asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik dan asas-asas umum pemerintahan yang baik lainnya sebagaimana yang telah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah asas-asas pelayanan publik yang wajib dilaksanakan oleh aparat pemeritah di daerah juga dituangkan dalam undang-undang tersebut yang dicantumkan dalam ketentuan Pasal 344 sebagaimana telah dikaji pada bab II desertasi ini. Oleh karena itu alat administrasi negara atau aparat pemerintah di daerah dalam menjalankan pelayanan publik termasuk pelayanan perizinan investasi di daerah juga harus tunduk pada ketentuan tersebut.

Setelah dikaji penilaian masyarakat terhadap pelaksanaan asas-asas umum yang baik dalam tata kelola pemerintahan termasuk pelayanan publik di Indonesia selama ini mengacu pada kriteria-kriteria yang ditetapkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No No. 25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Sampai saat penelitian dilakukan Indeks Kepuasan Masyarakat ini masih dipakai oleh instansi pelayanan publik termasuk pelayanan perizinan di Kabupaten/Kota.

4. Kebijakan Perizinan Investasi Di Indonesia

Apabila dikaji dan dianalisis, sebetulnya kebijakan perizinan investasi merupakan bagian dari kebijakan pelayanan publik di Indonesia. Hal ini dapat dikaji dan dianalis dari bunyi ketentuan Pasal 5 ayat (1), ayat (2), dan ayat (7) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu. Kebijakan perizinan investasi ini merupakan bagian dari layanan administrasi dalam rangka mewujudkan perlindungan kepada masyarakat.

Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta lampirannya mengenai pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang mengatur pembagian urusan pemerintahan secara rinci termasuk urusan-urusan dalam penerbitan izin investasi di daerah kabupaten/kota, aparat pemerintah didaerah harus tunduk pada ketentuan tersebut termasuk tunduk pada ketentuan tentang asas-asas pelayanan publik di daerah yang telah dituangkan dalam ketentuan Pasal 344 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Mengenai perizinan termasuk perizinan investasi, sebagaimana telah dikemukakan oleh N.M. Spelt dan J. B.J.M. ten Berge [184] bahwa izin (*vergunning*) merupakan salah satu instrumen penting dan paling banyak digunakan dalam Hukum Administrasi Negara. Apabila dikaji dan dianalisis tindakan pemerintah dalam mengeluarkan izin dipergunakan sebagai sarana

[184] N.M. Spelt & J. B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, *op.cit.*, hlm 2-8

yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ini merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.

Adapun **pengertian izin** apabila dikaji secara harafiah "izin" diartikan sebagai "pernyataan mengabulkan" (tidak melarang), "persetujuan membolehkan"[185]. N.M. Spelt dan J. B.J.M. ten Berge mengartikan izin dalam paparan yang luas sebagai suatu persetujuan dari penguasa (pemerintah) berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Di dalam artian yang sempit[186], izin merupakan pengikatan aktivitas-aktivitas pada suatu peraturan tentang izin yang pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk, tujuannya untuk mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-udang tidak seluruhnya dianggap tercela namun penguasa/pemerintah menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya. Inti pokok pada pengertian izin dalam arti yang sempit adalah bahwa suatu tindakan pada intinya dilarang kecuali diperkenankan oleh badan/instansi yang berwenang, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan dengan perkenan dari badan yang berwenang tersebut dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus.

---

[185] Kamus Besar Bahasa Indonesia, *op.cit.*, hlm 553
[186] N.M. Spelt dan J. B.J.M. ten Berge, *op.cit.*, hlm 2-3

Selanjutnya N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge mengemukakan motif-motif tujuan pemerintah dalam pemberian izin dapat berupa[187]:

a) Keinginan untuk mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan);
b) Mencegah bahaya bagi lingkungan (misalnya izin-izin lingkungan);
c) Keinginan melindungi objek-objek tertentu (misalnya izin tebang, izin membongkar pada monumen-monumen);
d) Hendak membagi benda-benda yang sedikit;
e) Pengarahan dengan cara menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (misalnya izin dimana pengurus harus memenuhi syarat-syata tertentu).

Apabila dikaji kebijakan perizinan investasi di Indonesia adalah merupakan bagian dari kebijakan pelayanan publik di Indonesia. Kebijakan perizinan investasi termasuk dalam bagian pelayanan administratif. Pelayanan administratif adalah merupakan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh masyarakat. Di dalam kebijakan perizinan investasi termasuk juga tindakan administrasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota. Di dalam kebijakan ini termasuk juga pelayanan administrasi yang berkaitan dengan perizinan investasi.

Secara filosofi di dalam mengeluarkan keputusan mengenai izin pemerintah mempunyai kewenangan dan berperan sangat luas. Peran pemerintah sebagai "provider", "regulator" bahkan "enterpreneur" menurut Tatiek Sri Djatmiati[188] dalam politik perekonomian di Indonesia harus bergeser sebagai "fasilitator" untuk kepentingan kemakmuran rakyat.

---

[187] *Ibid.*, hlm 4-5
[188] Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha Industri Di Indonesia, op.cit.*, hlm 27

Adapun kata "investasi" diartikan sebagai penanaman uang atau modal dalam suatu perusahaan atau proyek untuk tujuan memperoleh keuntungan[189]. Penanaman modal yang dimaksudkan di sini adalah "penanaman modal secara langsung", artinya penanam modal tersebut langsung menanamkan modalnya dan berusaha di Indonesia. Maksud dari investasi atau penanaman modal di sini adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia. Dinyatakan dalam ketentuan Pasal 3 ayat 1 UU Penanaman Modal bahwa penanaman modal diselenggarakan berdasarkan asas: kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, perlakuan yang sama dan tidak membedakan asal negara, kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, dan keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Penanaman modal ini kalau tidak diawasi dan diarahkan oleh pemerintah bisa mengakibatkan kerugian pada masyarakat dan bisa mengakibatkan rusaknya lingkungan di lokasi usaha tersebut dilakukan atau dijalankan. Kegiatan perizinan investasi di Indonesia, mempunyai kaitan erat dengan penanaman modal atau investasi langsung yang mempunyai peranan dan sumbangan penting dalam pembangunan.

Di dalam lingkup rencana pembangunan, seharusnya pemerintah mengarahkan agar investasi mempunyai peranan dalam pembangunan. Sehingga diharapkan kegiatan-kegiatan penanaman modal/investasi tidak hanya berorientasi

---

[189] Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, *op.cit.*, hlm 546

pada motif mendapat keuntungan saja, melainkan juga diarahkan kepada pemenuhan tugas pembangunan pada umumnya. Untuk itu investasi sebaiknya diarahkan pada serangkaian pengaturan oleh pemerintah agar dapat berperan serta dalam mencapai tujuan-tujuan pembangunan menurut prioritas sebagaimana yang tercantum pada setiap rencana pembangunan, seperti: (1) peningkatan produksi nasional/penggalian potensi-potensi ekonomi; (2) penciptaan lapangan kerja; (3) peningkatan pemerataan hasil-hasil pembangunan/partisipasi masyarakat dalam pembangunan/kegiatan ekonomi; (4) pemerataan pembangunan ke daerah. Hal ini sejalan dengan ketentuan konstitusional perekonomian Indonesia yang diatur dalam Pasal 33 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa:

(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
(4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Apabila dikaji dan dianalisis, kegiatan dalam pemberian perizinan investasi dilakukan oleh pemerintah dengan mengeluarkan keputusan atau ketetapan administrasi negara untuk melindungi warga dari kerugian akibat kegiatan investasi. Di samping itu juga untuk melindungi lingkungan hidup agar tidak terjadi kerusakan lingkungan yang dapat membahayakan warga masyarakat.

Hal ini perlu dilakukan mengingat kegiatan investasi berkaitan erat dengan kegiatan-kegiatan yang menyebabkan terjadinya perubahan fugsi lingkungan hidup. Keputusan pemberian perizinan juga diberikan untuk melindungi para investor domestik maupun investor asing di dalam melakukan kegiatan investasinya. Oleh karena itu memang perlu diadakan pengaturan tentang kebijakan perizinan investasi, untuk melindungi pelaku usaha, masyarakat yang terkena dampak usaha, dan juga untuk melindungi lingkungan hidup. Sebagaimana dikemukakan oleh Ridwan HR, bahwa salah satu prinsip di dalam negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga setiap tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku[190].

Apabila diteliti dan dikaji kebijakan pelayanan perizinan investasi di Indonesia mengacu pada berbagai peraturan perundang-undangan, di antaranya ketentuan Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Penanaman Modal, Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2009 tentang Pelayanan Perizinan Satu Pintu, Kep.Men.PAN Nomor 25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah dan berbagai peraturan perundangan lain terkait yang terkait dengan kegiatan investasi (penanaman modal) di Indonesia.

---

[190] Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara.....*op.cit.*, hlm 203

Mengenai kebijakan dasar dalam penanaman modal diatur dalam Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Pasal 4 tersebut menyatakan bahwa:

(1) pemerintah menetapkan kebijakan dasar pananaman modal untuk:
   a. mendorong terciptanya iklim usaha nasional yang kondusif bagi penanam modal untuk penguatan daya saing perekonomian nasional; dan
   b. mempercepat peningkatan penanaman modal.
(2) Dalam menetapkan kebijakan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah:
   a. memberikan perlakuan yang sama bagi penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing dengan tetap memperhatikan kepentigan nasional;
   b. menjamin kepastian hukum, kepastian berusaha, dan keamanan berusaha bagi penanam modal sejak proses pengurusan perizinan sampai denagn berakhirnya kegiatan penanaman modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
   c. membuka kesempatan bagi perkembangan dan memberikan perlindungan kepada usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi.
(3) Kebijakan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diwujudkan dalam bentuk Rencana Umum Penanaman Modal.

Untuk itu dalam menetapkan kebijakan dasar penanaman modal maka pemerintah memberikan perlakuan yang sama bagi penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional.

Berkaitan dengan kebijakan perizinan investasi di Indonesia diatur dalam ketentuan Pasal 25 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Pasal 25 ayat (4) tersebut menentukan bahwa perusahaan penanaman modal yang akan melakukan kegiatan usaha wajib memperoleh izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dari instansi yang memiliki kewenangan kecuali ditentukan lain dalam undang-undang. Pasal 25 ayat (5) menyatakan bahwa izin-izin bagi para investor diperoleh melalui

pelayanan terpadu satu pintu. Pelayanan perizinan satu pintu ini berdasarkan ketentuan Pasal 26 UU Penanaman Modal bertujuan untuk membantu penanam modal dalam memperoleh kemudahan pelayanan, fasilitas fiskal, dan informasi mengenai penanaman modal. Pelayanan perizinan ini dilakukan oleh lembaga atau instansi yang berwenang di bidang penanaman modal yang mendapat pendelegasian atau pelimpahan wewenang dari lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan perizinan dan non perizinan di tingkat pusat atau lembaga atau instansi yang instansi yang berwenang mengeluarkan perizinan dan non perizinan di provinsi atau kabupaten/kota. Berdasarkan ketentuan Pasal 26 ayat (2) UU Penanaman Modal, ketentuan mengenai tata cara dan pelaksanaan pelayanan terpadu satu pintu diatur dengan Peraturan Presiden.

Pelayanan Perizinan Satu Pintu di bidang penanaman modal diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2009 tentang Pelayanan Perizinan Satu Pintu di Bidang Penanaman Modal. Di dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 Peraturan Presiden tersebut dinyatakan bahwa Pelayanan Perizinan Satu Pintu (PTSP) adalah kegiatan penyelenggaraan suatu perizinan dan non perizinan yang mendapat pendelegasian atau pelimpahan wewenang dari lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolaannya dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap terbitnya dokuman yang dilakukan dalam satu tempat. Perizinan yang dimaksudkan dalam Peraturan Presiden No. 27 Tahun 2009 adalah segala bentuk persetujuan untuk melakukan penanaman modal (investasi) yang dikeluarkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah yang memiliki kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan. Non perizinan adalah segala bentuk kemudahan pelayanan, fasilitas fiskal, dan informasi mengenai penanaman modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Setelah dikaji ketentuan Pasal 2 Peraturan Presiden No 27 Tahun 2009 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu menyatakan bahwa penyelenggaraan perizinan satu pintu di bidang penanaman modal, didasarkan pada asas: kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, perlakukan yang sama dan tidak membedakan asal negara, dan efisiensi berkeadilan. Penyelenggaraan perizinan satu pintu di bidang penanaman modal ini berdasarkan ketentuan Pasal 3 Peraturan Presiden tersebut bertujuan untuk membangun penanaman modal dalam memperoleh kemudahan pelayanan, fasilitas, dan informasi mengenai penanaman modal, dengan cara mempercepat, menyederhanakan pelayanan, dan meringankan atau menghilangkan biaya pengurusan perizinan dan non perizinan. Ruang lingkup penyelenggaraan perizinan satu pintu di bidang penanaman modal mencakup pelayanan untuk semua jenis perizinan dan non perizinan di bidang penanaman modal yang diperlukan untuk melakukan kegiatan investasi. Adapun tolok ukur penyelenggaraan perizinan satu pintu di bidang penanaman modal sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 5 Peraturan Presiden No. 27 Tahun 2009 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu, adalah dilihat dari pelaksanaan penyelenggaraan perizinan satu pintu di bidang penanaman modal yang harus menghasilkan mutu pelayanan prima yang diukur dengan indikator kecepatan, ketepatan, kesederhanaan, transparan, dan kepastian hukum. Penyelenggaraan perizinan satu pintu di bidang penanaman modal ini harus didukung dengan ketersediaan:

a. sumber daya manusia yang profesional dan memiliki kompetensi yang handal;
b. tempat, sarana dan prasarana kerja, dan media informasi;
c. mekanisme kerja dalam bentuk petunjuk pelaksanaan penyelenggaraan perizinan satu pintu di bidang penanaman modal yang jelas, mudah dipahami dan mudah diakses oleh investor;
d. layanan pengaduan (*help desk*) penanam modal, dan
e. Sistem Pelayanan Informasi dan Perizinan Investasi Secara Electronik (SPIPISE).

Ketentuan Pasal 8 Peraturan Presiden No 27 Tahun 2009 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu tersebut juga mengatur tentang urusan pemerintahan di bidang penanaman modal yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu:

a. Penyelenggaraan investasi yang ruang lingkupnya lintas provinsi;
b. Urusan pemerintahan di bidang penanaman modal, yang meliputi:

1) Investasi terkait dengan sumber daya alam yang tidak terbaharukan dengan tingkat resiko kerusakan lingkungan yang tinggi;
2) Investasi pada bidang industri yang merupakan prioritas tinggi pada skala nasional;
3) Investasi yang terkait dengan fungsi pemersatu dan penghubung antar wilayah atau ruang lingkupnya lintas propinsi;
4) Investasi yang terkait dengan pada pelaksanaan strategi pertahanan dan keamanan nasional;
5) Investasi asing dan investasi yang menggunakan modal asing yang berasal dari pemerintah negara lain, yang didasarkan pada perjanjian yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia dan pemerintah negar lain; dan
6) Bidang penanaman modal lain yang menjadi urusan pemerintah menurut undang-undang.

Ketentuan Pasal 12 Peraturan Presiden No. 27 Tahun 2009 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu mengatur juga tentang penyelenggaraan PTSP di bidang penanaman modal oleh pemerintah daerah kabupaten/kota yang dilaksanakan oleh Perangkat daerah kabupaten/Kota di Bidang Penanaman Modal, di mana dalam penyelenggaraan PTSP di bidang penanaman modal Bupati/Walikota memberikan pendelegasian wewenang pemberian perizinan dan non perizinan di bidang penanaman modal yang menjadi urusan pemerintah

kabupaten/kota kepada Perangkat Daerah Kabupaten/Kota bidang Penanaman Modal (PDKPM).

Apabila dikaji Perangkat Daerah Kabupaten/Kota bidang Penanaman Modal (PDKPM) berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) Peraturan Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 11 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan, Pembinaan, dan Pelaporan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Di Bidang Penanaman Modal PDKPM merupakan perangkat daerah yang menyelenggarakan fungsi utama koordinasi dibidang penanaman modal dipemerintah Kabupaten/kota. Hal ini dapat dilihat dari bunyi ketentuan Pasal 24 ayat (2) menyatakan bahwa fungsi utama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas fungsi PTSP di bidang penanaman modal dan fungsi lain, yaitu:

a. Menyelenggarakan Pelayanan Perizinan dan non perizinan
b. Melaksanakan fungsi koordinasi pelaksanaan kebijakan dibidang penanaman modal
c. Mengkaji dan mengusulkan kebijakan pelayanan penanaman modal
d. Memberikan insentif daerah dan atau kemudahan penanaman modal
e. Membuat peta penanaman modal
f. Mengembangkan peluang dan potensi penanam modal
g. Mempromosikan penanaman modal
h. Mengembangkan sektor usaha penanaman modal melalui pembinaan penananaman modal, antara lain meningkatkan kemitraan, peningkatan daya saing, menciptakan persaingan usaha yang sehat, dan menyebarkan informasi seluas-luasnya dalam lingkup pelaksanaan penanaman modal.
i. Menyelesaikan berbagai hambatan dan konsultasi permasalahan yang dihadapi penanam modal.

Adapun jenis-jenis pelayanan penanaman modal yang ruang lingkup kewenangannya ada pada PDKPM yang diselenggarakan oleh PTSP, setelah dikaji berdasarkan ketentuan Pasal 13 Peraturan Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 12 Tahun 2009 tentang Tata Cara

Permohonan Penanaman Modal adalah meliputi pelayanan perizinan dan pelayanan non perizinan. Jenis pelayanan perizinan penanaman modal berdasarkan ketentuan Pasal 13 ayat (2) tersebut meliputi:

a. Pendaftaran Penanaman Modal (Persetujuan awal);
b. Izin Prinsip Penanaman Modal, wajib bagi yang memperoleh fasilitas fiskal;
c. Izin Prinsip Perluasan Penanaman Modal;
d. Izin Prinsip Perubahan Penanaman Modal;
e. Izin Usaha, izin usaha perluasan, izin usaha Penggabungan Perusahaan Penanaman Modal (Marger) dan Izin usaha perubahan.
f. Izin Lokasi;
g. Persetujuan Pemanfaatan Ruang;
h. Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
i. Izin Gangguan (UUG/HO);
j. Surat Izin Pengambilan Air Bawah Tanah;
k. Tanda Daftar Perusahaan (TDP);
l. Hak atas tanah;
m. Izin-izin lainnya dalam rangka pelaksanaan Penanaman Modal.

Adapun jenis-jenis pelayanan nonperizinan dan kemudahan antara lain;

a. Fasilitas bea masuk atas impor mesin;
b. Fasilitas bea masuk atas impor barang dan bahan;
c. Usulan untuk mendapatkan fasilitas pajak penghasilan (PPh) badan;
d. Angka Pengenal Impor Produsen (API-P) & Angka Pengenal Impor Terbatas (API-T);
e. Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA);
f. Rekomendasi Fisa untuk Bekerja (TA.01);
g. Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA);
h. Insentif daerah;
i. Layanan informasi dan layanan pengaduan.

Sementara itu untuk menilai kinerja aparat pemerintah dalam melakukan pelayanan perizinan investasi di Indonesia dipergunakan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Di dalam keputusan tersebut ditetapkan 14 indikator kriteria pengukuran kinerja organisasi dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh alat administrasi negara atau birokrat, yaitu :

1. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan;
2. Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya;
3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya);
4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan, terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku;
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan;
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat;
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan;
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani;
9. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati;
10. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan;
11. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan;
12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai denganketentuan yang telah ditetapkan;
13. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan;
14. Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Indikator-indikator kinerja organisasi yang tertuang dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah tersebut sampai saat ini setelah diteliti dan dikaji ditemukan fakta bahwa indikator-indikator tersebut masih dipakai untuk menilai kinerja aparat pelayan publik oleh masyarakat pengguna layanan termasuk layanan perizinan investasi. Dasar dari pemberlakuan Indikator-indikator kinerja organisasi dalam pelayanan perizinan investasi tersebut mengacu pada lampiran V Peraturan Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 11 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan, Pembinaan, dan Pelaporan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Di Bidang Penanaman Modal. Lampiran V Perka BKPM tersebut menjabarkan tentang Pedoman Pelayanan Prima dan Pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) PTSP Di Bidang Penanaman Modal. Dalam Lampiran Perka BKPM tersebut ditemukan ketentuan bahwa mengenai indikator pelayanan prima terkait dengan waktu pelayanan, standar etika penampilan petugas pelayanan, etika dalam pelayanan dan unsur-unsur Indeks Kepuasan Masyarakat yang dibuat mengacu pada Indikator-indikator kinerja organisasi yang tertuang dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Pada saat penelitian di lapangan ditemukan fakta bahwa pelayanan perizinan di Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Kulon Progo setiap pengguna layanan perizinan di minta untuk mengisi kuesioner yang berisi penilaian terhadap kinerja layanan aparat

perizinan dan keluhan-keluhan terhadap layanan perizinan dan setiap bulan dievaluasi untuk ditindak lanjuti.

Berkaitan dengan kegiatan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah, Eko Prasojo[191] menemukan fakta bahwa sistem administrasi negara di Indonesia yang menjadi pilar pelayanan publik menghadapi masalah yang sangat fundamental. Fakta sejarah menunjukkan bahwa sistem administrasi negara Indonesia yang sekarang ini diterapkan adalah peninggalan pemerintah kolonial yang juga memiliki dasar-dasar hukum dan kepentingan kolonial. Struktur birokrasi, norma, nilai, dan regulasi yang ada sekarang masih berorientasi pada pemenuhan penguasa dari pada pemenuhan hak sipil warga negara. Ketidakmampuan pemerintah untuk melakukan perubahan struktur, norma, nilai, dan regulasi yang berorientasi kolonial tersebut telah menyebabkan gagalnya upaya untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Di samping itu kualitas dan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan pada masyarakat masih jauh dari harapan, masih belum tercipta budaya pelayanan publik yang berorientasi pada kebutuhan pelanggan (*service delivery culture*), sebaliknya yang terbentuk adalah obsesi para birokrat dan politisi untuk menjadikan birokrasi sebagai lahan pemenuhan hasrat dan kekuasaan (*power culture*) sehingga kekecewaan masyarakat terhadap birokrasi terus terjadi dalam kurun waktu yang lama sejak kita merdeka. Mengutip pendapat Agus Dwiyanto, Eko Prasojo mengemukakan bahwa pola pikir birokrat sebagai penguasa dan bukan sebagai pelayan publik telah menyebabkan sulitnya melakukan perubahan kualitas

[191] Safri Nugroho, *et. al.*, *Perencanaan Pembangunan Bidang Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: BPHN Departemen Hukum dan HAM, 2006), hlm 41- 42.

pelayanan publik termasuk dalam layanan perizinan investasi. Sementara itu Agus Dwiyanto[192] mengemukakan bahwa pelayanan publik selama ini bagaikan rimba raya banyak orang, sangat sulit untuk memahami rasionalitas dari prosedur pelayanan yang diselenggarakan oleh birokrasi publik. Warga pengguna layanan sering dihadapkan pada begitu banyak ketidakpastian pada saat mereka berinteraksi dengan birokrasi. Warga tidak pernah mampu memperkirakan kapan urusannya dengan birokrasi pelayanan dapan diselesaikan. Ketidakpastian ini tidak hanya berlaku untuk waktu, akan tetapi terjadi juga pada biaya layanan. Biaya seringkai berbeda-beda tergantung pada banyak faktor yang tidak dapat dikendalikan oleh para pengguna layanan. Seringkali baik biaya maupun waktu tidak dapat terjangkau oleh masyarakat secara wajar sehingga banyak orang yang kemudian enggan berurusan dengan birokrasi publik.

C. Fungsi dan Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Penyelenggaraan Kebijakan Perizinan Investasi Di Indonesia

1. Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Indonesia

Apabila dikaji dan dianalisis dengan prespektif sosiologi, pendekatan undang-undang dan pendekatan filosofis, asas-asas umum pemerintahan yag baik (AUPB) mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Hal ini disebabkan karena pada saat ini setelah bergulirnya era otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab pemerintah daerah merupakan ujung tombak dalam pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu aparat

[192] Agus Dwiyanto, *Manajemen Pelayanan Publik*....., *op.cit.*, hlm 76-77

pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Konsep "peranan" yang ada dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia[193], diartikan sebagai: 1. "bagian yang dimainkan oleh seorang pemain", 2. "tindakan yang dilakukan oleh seseorang dalam suatu peristiwa". Di dalam konteks tulisan ini yang dimaksud dengan peranan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah bagian yang dimainkan oleh AUPB dalam penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah utamanya pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia. Hal ini dikarenakan secara filosofi kewenangan luas yang dipunyai oleh pemerintah daerah kabupaten/kota apabila tidak dilaksanakan dengan hati-hati tendensinya bisa merugikan warga masyarakat daerah. Oleh karena itu tindakan aparat pemerintahan di daerah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya harus mengindahkan rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dasar filosofi tersebut juga didukung fakta-fakta di lapangan bahwa banyak para pejabat atau alat administrasi di daerah yang belum memahami asas-asas umum pemerintahan yang baik, banyak terjadi pelanggaran asas-asas umum pemerintahan yang baik di daerah, masih banyak kualitas penyelenggaraan pelayanan publik oleh pejabat-pejabat di daerah yang belum sesuai dengan asas-asas atau prinsip-prinsip pelayanan publik yang baik sehingga merugikan warga masyarakat di daerah.

---

[193] Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, *op.cit.*, hlm 1051

Selain adanya fakta-fakta di lapangan mengenai belum dilaksanakannya asas-asas umum pemerintahan yang baik dengan baik di daerah, pada tahun 2014 di Indonesia telah diundangkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang di dalamnya secara formal mencantumkan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang wajib dilaksanakan oleh para penyelenggara negara di Indonesia termasuk aparat penyelenggara pemerintahan daerah. Pada tahun 2014 selain telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga telah dikeluarkan undang-undang pemerintahan daerah yang baru yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Apabila dikaji dan dianalisis, antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan keduanya mempunyai korelasi yang sangat erat. Hal ini dikarenakan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Darah mengatur tentang segala hal ihwal dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sedangkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 mengatur tentang tertib administrasi pemerintahan termasuk administrasi pemerintahan di daerah, sehingga aturan-aturan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 juga mengikat para penyelenggara pemerintahan di daerah.

Sebagaimana telah dibahas pada bagian terdahulu bahwa pada ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan secara formal telah mancantumkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Asas-asas tersebut seharusnya dipakai sebagai dasar, arahan,

dan pedoman yang wajib dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dan pedoman dalam bertindak bagi alat administrasi negara, selain asas legalitas dan asas perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagaimana telah dituangkan dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pengaturan mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tersebut sebetulnya juga merupakan pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan negara termasuk penyelenggara negara pada pemerintahan daerah. Penyelenggara pemerintahan daerah provinsi adalah kepala daerah dalam hal ini gubernur dan DPRD provinsi dibantu oleh perangkat daerah provinsi. Oleh karena itu pada daerah provinsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi mengikat gubernur sebagai kepala daerah, anggota-anggota DPRD daerah provinsi dan semua aparat pemerintah daerah provinsi. Sedangkan pada penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota asas-asas umum pemerintahan yang baik mengikat bupati dan walikota sebagai kepala daerah kabupaten/kota dan anggota DPRD serta semua aparat daerah kabupaten/kota. Dengan demikian asas-asas umum pemerintahan yang baik ini di daerah harus dilaksanakan oleh semua alat administrasi negara di daerah.

Apabila dicermati dan dikaji pada era negara modern sekarang ini, secara filosofi seharusnya pemerintah dalam segala aktivitasnya wajib melaksanakan prinsip-prinsip *good governance*. Prinsip *good governance*, secara luas diartikan sebagai satu tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam suatu negara.

Sedangkan dalam arti sempit *good governance*, diartikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang baik terutama berkaitan dengan pelaksanaan fungsi administrasi negara[194]. Konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia merupakan terjemahan dari *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* dari Negara Belanda sebagaimana telah diuraikan pada bab-bab terdahulu. Konsep ini pada awalnya berisikan pedoman yang harus digunakan oleh alat administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya dan juga harus digunakan oleh hakim (administrasi/tata usaha negara) untuk menguji keabsahan perbuatan hukum yang dilakukan oleh alat administrasi negara yang disengketakan melalui pengadilan[195]. Setelah dikaji perkembangan selanjutnya konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik tidak hanya diberlakukan untuk badan-badan atau lembaga-lembaga eksekutif dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan lembaga yudikatif untuk menilai apakah tindakan-tindakan badan-badan pemerintahan tersebut sudah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Pada perkembangan selanjutnya terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) asas-asas ini seharusnya tidak hanya dikaitkan dengan kekuasaan pemerintahan (*eksekutif*) yang dijalankan oleh alat administrasi negara, akan tetapi juga diberlakukan untuk cabang-cabang kekuasaan lainnya seperti pembentuk undang-undang (*legislatif*) dan kekuasaan penegakan hukum (*yudicatif*). Di Indonesia asas-asas ini seharusnya juga diberlakukan untuk instansi-instansi selain instansi pemerintah bahkan dalam Undang-Undang Pelayanan Publik asas-asas pelayanan publik diberlakukan untuk

---

[194] Safri Nugraha, *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan .....*, *op.cit.*, hlm 3

[195] *Ibid.*

korporasi-korporasi yang menyelenggarakan pelayanan publik. Hal ini juga didukung oleh argumentasi Henk Addink, Gordon Anthony, Antoine Buyse & Cees Flinterman[196] yang menyatakan banwa tata pemerintahan yang baik bisa dianggap sebagai salah satu dari satu tiga dasar landasan negara modern, di mana perkembangan masing-masing landasan tersebut di mulai dari sejarah yang berbeda dan hal ini seringkali dikaitkan dengan perkembangan negara dan ketiganya saat ini masih mengalami perkembangan. Ketiga landasan tersebut adalah penegakan hukum, demokrasi, dan tata pemerintahan yang baik.

Apabila dicermati konsep *good gonernance* di Indonesia berkembang pada tahun 1990 an, di mana dalam perkembangannya penerapan prinsip-prinsip *good gonernance* kemudian agak bergeser ke arah atau diperkaya dengan berbagai prinsip manajemen yang diadvokasi sejak manajemen klasik yang berdasar *human behavior* yang mendasarkan diri pada manejemen berdasarkan lingkungan sampai menejemen modern[197]. Pada perkembangan sejarah berikutnya konsep tata pemerintahan yang baik telah dikembangkan di tingkat nasional, regional, maupun internasional. Namun demikian terdapat permasalahan-permasalahan yang berbeda pada tingkatan-tingkatan area ini berkaitan dengan pemerintah dan masyarakat. Pada tingkat internasional permasalahan yang muncul dalam lingkup keuangan internasional. Sedangkan pada lingkup nasional, yakni masih banyaknya situasi tata pemerintahan yang buruk terkait dengan masalah korupsi, tindakan mal-administrasi, dan kesalahan-kesalahan di dalam manajemen pemerintahan. Perkembangan konsep ini terkait dengan tuntutan adanya tata

[196] Henk Addink, *et.al., Human Right.....op.cit.*, hlm 1 pada bagian 1.1

[197] Safri Nugraha, *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan.....op.cit.*, hlm 7-8

kelola pemerintahan yang baik, yang tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah saja melainkan juga melibatkan pihak swasta. Mengenai konsep *Good Governance*, Henk Addink mengemukakan bahwa pada dasarnya tata pemerintahan yang baik merupakan kepatutan dari penguasa negara/alat administrasi negara secara transparans dan partisipatif, bahkan lebih dari itu. Pada hakekatnya, pemerintahan yang baik ini berkenaan dengan pemenuhan tiga tugas dasar pemerintahan, yaitu untuk menjamin keamanan seseorang dan masyarakat, mengatur kerangka kerja yang efektif dan bertanggungjawab untuk sektor publik, dan mendukung tujuan ekonomi dan sosial negara sesuai harapan-harapan penduduk[198].

Mengenai kewenangan-kewenangan yang dipunyai oleh para penyelenggara pemerintahan baik di Pusat maupun di Daerah setelah dikaji dan dicermati di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diatur dalam ketentuan BAB V yakni dalam ketentuan Pasal 8 sampai dengan Pasal 21.

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyebutkan bahwa:

(1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
(2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan:
    a. peraturan perundang-undangan, dan
    b. AUPB

[198] Henk Adink, *et.al.*, *Human Right .....op.cit.*, hlm: 18-19. Dinyatakan dalam buku tersebut bahwa "*Good Governance is the proper use of the government's powers in a transparent and participative way, but it is more. In essence it concerns also the fulfillment of three elementary tasks of government: to guarantee the security of person and society, to manage an effective and accountable framework for the public sector, and to promote the economic and social aims of the country in accordance with the wishes of the population*".

(3) Pejabat administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi

Pemerintahan menyatakan bahwa:

(1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.
(2) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
    a. peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan; dan
    b. peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
(3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan wajib mencantumkan atau menunjukkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan dan dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
(4) Ketiadaan atau ketidakjelasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, tidak menghalangi badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sepanjang memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan AUPB.

Pasal 10 menyatakan bahwa:

(1) AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:
    a. kepastian hukum;
    b. kemanfaatan;
    c. ketidakberpihakan;
    d. kecermatan;
    e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
    f. keterbukaan;
    g. kepentingan umum; dan
    h. pelayanan yang baik.
(2) Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa: Kewenangan diperoleh melalui Atribusi, Delegasi, dan/atau Mandat. Kewenangan diperoleh melalui atribusi apabila badan atau pejabat pemerintahan memperoleh wewenang berdasarkan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 dan/atau memperoleh wewenang berdasarkan ketentuan undang-undang dan merupakan wewenang baru yang sebelumnya tidak ada. Pada prinsipnya wewenang berdasarkan atribusi ini menjadi tanggung jawab badan atau pejabat yang bersangkutan dan kewenangan ini tidak bisa didelegasikan kepada badan atau pejabat lain kecuali diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan atau diatur dalam undang-undang. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 12 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tersebut menyatakan bahwa:

(1) Badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Atribusi apabila:
   a. Diatur dalam Undang-Undang dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;
   b. Merupakan Wewewang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
   c. Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
(2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Atribusi, tanggung jawab kewenangan berada pada Badan dan/atauPejabat Pemerintahan yang bersangkutan.
(3) Kewenangan atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

Setelah diadakan kajian lebih lanjut mengenai kewenangan yang diperoleh dari delegasi diatur dalam ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Pasal 13 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa:

(1) Pendelegasian Kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila:
   a. diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
   b. ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan daerah, dan
   c. merupakan Wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.
(3) Kewenangan yang didelegasikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak dapat didelegasikan lebih lanjut, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.
(4) Dalam hal peraturan perundang-undangan menentukan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Delegasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat mensubdelegasikan Tindakan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain dengan ketentuan:
   a. dituangkan dalam bentuk peraturan sebelum Wewenang dilaksanakan;
   b. dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri; dan
   c. paling banyak diberikan kepada badan dan/atau Pejabat Pemerintahan 1 (satu) tingkat di bawahnya.
(5) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Delegasi dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Delegasi, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
(6) Dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan pendelegasian Kewenangan dapat menarik kembali Wewennag yang telah didelegasikan.
(7) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Delegasi, tanggungjawab Kewenangan berada pada penerima Delegasi.

Dari ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dapat dikemukakan bahwa badan atau pejabat pemerintahan memeperoleh kewenangan delegasi apabila diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pendelegasian wewenang diberikan kepada badan/pejabat pemerintahan lainnya berdasarkan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan daerah. Kewenangan delegasi ini merupakan pelimpahan

wewenang yang pada dasarnya wewenang tersebut telah ada pada badan atau pejabat yang mendelegasikan kewenangannya.pada dasarnya kewenangan yang diperoleh melalui delegasi tidak dapat didelegasikan lebih lanjut kepada badan atau pejabat lainnya kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan. Tanggung jawab terhadap wewenang yang diperoleh melalui delegasi berada pada badan atau pejabat yang menerima atau memperoleh delegasi.

Sedangkan kewenangan yang diperoleh karena pemberian mandat, diperoleh karena badan atau pejabat tersebut diberi mandat atau tugas oleh badan atau pejabat diatasnya dan pemberian mandat tersebut berkaitan dengan pelaksanaan tugas rutin. Apabila pelaksanaan wewenang berdasarkan mandat menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan maka mandat dapat ditarik kembali. Badan atau pejabat yang memperoleh kewenangan berdasakan mandat tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Di dalam hal ini tanggung jawab kewenangan ada pada badan atau pejabat pemberi mandat. Ketentuan ini dapat dilihat dalam Pasal 14 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 14 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tersebut menyatakan bahwa:

(1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila:
   a. ditugaskan oleh badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya;
   b. melaksanakan pelaksanaan tugas rutin.
(2) Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
   a. pelaksana tugas harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan

b. pelaksana tugas harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

(3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memberikan Mandat kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain yang menjadi bawahannya, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

(4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menerina Mandat harus menyebutkan atas nama badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat.

(5) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Mandat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

(6) Dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Mandat menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau Pejabat pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menarik kembali Wewenang yang telah dimandatkan.

(7) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

(8) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tanggung jawab Kewenangan tetap pada pemberi Mandat.

Apabila dikaji dan dianalisis dari ketentuan pasal 8 sampai dengan ketentuan pasal 14 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dihubungkan dengan ketentuan-ketentuan yang ada pada Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditemukan fakta yuridis bahwa para penyelenggara negara yang ada pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah wajib dan terikat untuk menjalankan tugas dan kewenangannya termasuk tindakan-tindakan yang dilakukannya dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan dan terikat pada AUPB yang telah dirumuskan secara tegas dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Di samping

itu secara yuridis para penyelenggara pemerintahan baik di pusat maupun di daerah wajib mentaati AUPB yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme dan peraturan perundang-undangan lainnya termasuk asas-asas yang telah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Hal ini juga didukung oleh kenyataan bahwa asas-asas pelayanan publik sebagai representasi pelayanan yang baik yang juga sudah dituangkan dalam ketentuan Pasal 344 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 untuk para penyelenggara negara di daerah.

Kajian dan analisis ini memperkuat argumentasi bahwa rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik perlu dituangkan dalam produk-produk hukum daerah yang akan dipakai sebagai arahan dan pedoman bagi alat administrasi di daerah dalam mejalankan kewenangannya yang diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Di samping itu asas-asas umum pemerintahan yang baik juga dipakai sebagai dasar bagi alat administrasi di daerah dalam bertindak melaksanakan tugas dan kewajibabnya. Sesuai asas legalitas karena asas-asas umum pemerintahan yang baik pada saat ini sudah dituangkan secara formal dalam Undang-Undang Administrasi pemerintahan maka asas-asas tersebut wajib ditaati oleh para penyelenggara pemerintahan daerah di Indonesia.

2. Fungsi dan Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Dalam Perizinan Investasi Di Indonesia

Kata "fungsi" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia setelah dicermati dan dikaji diartikan sebagai: 1) jabatan (pekerjaan); 2) kegunaan suatu hal[199]. Arti kata fungsi yang dimaksudkan di dalam tulisan ini adalah kegunaan, maksudnya adalah kegunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam perizinan investasi. Sedangkan kata "izin" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai "pernyataan mengabulkan, tidak melarang, persetujuan membolehkan". Perizinan diartikan sebagai hal pemberian izin[200]. Tatiek Sri Djatmiati mengemukakan bahwa izin merupakan instrumen yang biasa dipakai dalam bidang Hukum Administrasi, yang dimaksudkan untuk mempengaruhi para warga agar supaya mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai tujuan konkrit[201]. Mengutip pendapat Ten Berge, Tatiek Sri Djatmiati mengemukakan bahwa motivasi dalam penggunaan sistem izin adalah[202]:

" - keinginan untuk mengarahkan (mengendalikan) aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin bangunan;
- mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan);
- keinginan untuk melindungi obyek-obyek tertentu (izin tebang, izin membongkar pada monumen-monumen);
- hendak membagi benda-beda yang jumlahnya sedikit (izin penghunian daerah pada penduduk); dan
- pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan *Drank-en Horecawet*, yang mana pengurus harus memenuhi persyaratan tertentu".

---

[199] Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasonal, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, op.cit.*, hlm 400

[200] *Ibid.*, hlm 553

[201] Tatiek Sri Djatmiati, *op.cit.*, hlm 1

[202] N.M Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan, op. cit.*, hlm 4. Lihat juga Tatiek Sri Djatmiati , *ibid.*

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 19 UU No. 30 Tahun 2014 yang dimaksud dengan "izin" adalah keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun kata "investasi" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagaimana telah dikemukakan pada bagian terdahulu diartikan sebagai "penanaman uang atau modal di suatu perusahaan atau proyek untuk tujuan untuk memperoleh keuntungan". Adapun asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah prinsip-prinsip atau asas-asas hukum yang wajib ditaati oleh alat administrasi negara yang berwenang dalam mengeluarkan perizinan investasi. Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) di dalam penyelenggaraan kebijakan perizinan investasi di Indonesia seharusnya merujuk dan mengacu pada AUPB yang telah dituangkan dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu.

SF Marbun dalam desertasinya menyatakan bahwa fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik/layak (AAUPL) dalam pelaksanaan wewenang bagi badan/pejabat administrasi di Indonesia memiliki korelasi erat dengan fungsi AAUPL sebagai stimulans dalam pembentukan undang-undang. Artinya semakin besar undang-undang memberikan wewenang bebas (*vrij bestuur*) kepada badan/pejabat administrasi Indonesia untuk memberikan interpretasi terhadap

undang-undang tersebut. Oleh karena itu fungsi dan peranan kehadiran asas-asas umum pemerintahan yang baik menjadi semakin besar sebagai patokan dan arahan bagi administrasi negara dalam melaksanakan undang-undang, maupun dalam merumuskan peraturan kebijaksanaan bagi pelaksanaan wewenang, termasuk di dalamnya pelaksanaan wewenang dalam pembuatan kebijakan perizinan investasi pada pemerintah kabupaten/kota di Indonesia.

Apabila diteliti dan dicermati fungsi dan arti penting AUPB dalam kehidupan bernegara, menurut SF Marbun[203] ada empat (4) fungsi dari asas-asas tersebut, yakni:

a) Bagi Administrasi Negara, berfungsi sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap perundangan-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Selain itu juga sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan penggunaan *freies Ermessen* yang jauh menyimpang dari perundang-undangan;
b) Bagi warga masyarakat sebagai pencari keadilan-, dapat dipakai sebagai dasar gugatan ke peradilan tata usaha negara;
c) Bagi hakim PTUN dapat dipakai sebagai alat untuk menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat melalui peradilan tata usaha negara;
d) Berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.

---

[203] SF Marbun, *Eksistensi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak*, ..., *op.cit.*, hlm 116-144, mengemukakan ada catur fungsi dalam Negara Hukum Indonesia

Setelah diadakan penelitian, kajian dan analisis dalam konteks tulisan desertasi ini ditemukan bahwa fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik yakni:

a) Sebagai arahan dan pedoman yang wajib ditaati oleh alat administrasi negara selaku penyelenggara negara terutama alat administrasi yang berwenang dalam mengeluarkan dan membuat kebijakan perizinan investasi serta aparat yang berwenang untuk mengeluarkan perizinan investasi dalam menggunakan wewenangnya. Hal ini utamanya, dipakai sebagai landasan dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap perundangan-undangan di bidang kebijakan perizinan investasi yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas sehingga berdasarkan kekuasaan diskresi dia akan dapat mengambil kebijaksanaan dengan tepat. Termasuk di sini sebagai pedoman bagi alat negara untuk berperilaku dan bertindak untuk mensejahterakan warga negara.
b) Dasar bagi warga masyarakat pencari keadilan, utamanya masyarakat yang merasa dirugikan akibat adanya kegiatan investasi di daerah baik masyarakat atau pihak swasta yang sedang atau akan melakukan kegiatan investasi dan juga masyarakat yang terkena dampak suatu kegiatan investasi dapat dipakai sebagai dasar gugatan ke peradilan tata usaha negara;
c) Bagi hakim PTUN dipakai sebagai alat untuk menguji dan membatalkan keputusan yang terkait dengan perizinan investasi yang dikeluarkan Badan

atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat melalui peradilan tata usaha negara;

d) Sebagai dasar dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dalam mengeluarkan produ-produk hukum yang berkaitan dengan kebijakan perizinan investasi.

Sebagaimana telah dikaji dan diuraikan dalam bab-bab terdahulu, bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara. Pembahasan tentang Hukum Administrasi Negara tidak bisa dilepaskan dari sejarah tentang pemikiran negara dan hukum yang benih-benih pemikirannya telah di mulai sejak zaman Yunani Kuno. Pada saat Aristoteles[204] menyatakan ide hukum bahwa yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan adalah pikiran yang adil. Aristoteles dalam pikirannya menekankan bahwa substansi dari hukum adalah keadilan. Pemikiran ini dikaitkan dengan arti negara yang pada waktu itu berbentuk *polis* (negara kota)[205].

Kata "hukum" itu sendiri diartikan sebagai suatu tatanan perbuatan manusia. "Tatanan" adalah suatu sistem aturan[206], dan hukum bukanlah yang sering dikatakan bahwa sebuah peraturan hukum adalah seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang kita pahami melalui sebuah sistem. Hans Kelsen menyatakan bahwa mustahil untuk menangkap hakekat hukum jika kita membatasi perhatian kita pada satu peraturan yang tersendiri. Hakekat hukum

---

[204]SF Marbun, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, op.cit.*, hlm 1-2, lihat juga Soehino, *Ilmu Negara, op.cit.*, hlm 23 yang menyatakan bahwa Aristoteles adalah murid terbesar Plato yang hidup antara tahun 384-322 SM

[205] Soehino, *Ilmu Negara, loc.cit.* Lihat juga Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, op.cit.*, hlm 84

[206]Hans Kelsen, *General Theori of Law and State.....op.cit.*, hlm 3, perlu dicatat bahwa Hans Kelsen adalah salah seorang penganut mazab Positivisme Hukum

hanya dapat dipahami dengan sempurna berdasarkan pemahaman yang jelas tentang hubungan yang membentuk tatanan hukum tersebut.

Apabila ditelusuri, pada awalnya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), menurut A.D. Belifante[207] adalah merupakan peraturan hukum tidak tertulis. Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini, meliputi:

1. Asas larangan bertindak sewenang-wenang;
2. Asas larangan mengenai *detournement de povoir*, penggunaan kekuasaan sewenang-wenang;
3. Asas mengenai kepastian hukum;
4. Asas keseksamaan;
5. Asas persamaan.

Belifante menyatakan suatu tindakan dikatakan dilakukan sewenang-wenang, kalau hal itu sampai terjadi, badan pemerintahan dalam pertimbangannya mengenai kepentingan yang bersangkutan harus bersikap jujur agar tidak sampai menyangkut pada tindakan hukum administrasi, sehingga dengan demikian pertimbangan kepentingan dianggap tidak pernah ada. Apabila dikaji mengenai *detournement de povoir*, dikatakan apabila administrasi negara jelas menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari pada tujuan wewenang yang diberikan di dalam undang-undang. Pengertian *detournement de povoir* ini berasal pengadilan *Counseil d'Etat* Perancis, juga hakim biasa di Inggris menerangkan bahwa keputusan pemerintah yang diambil dalam *detournement de povoir* dinyatakan sebagai melanggar hukum.

Asas kepastian hukum memberikan dukungan agar warga negara harus dapat mempercayai apa yang terlihat olehnya tidak lain daripada pedoman tingkah laku penguasa yang tepat. Warga negara juga berhak agar pemerintah dengan jelas

[207] A.D. Belifante, *op.cit.*, hlm 25-31

menetapkan kedudukan hukum yang pasti bagi dirinya, dan jangan membiarkan dalam keadaan tidak menentu.

Asas keseksamaan apabila dikaji dan dicermati juga menuntut agar administrasi negara dalam mempertimbangkan kepentingan, yang mendahului tindakan hukum administrasi negara, memperhatikan kepentingan warga yang bersangkutan secukupnya. Disebut ada kesewenangan, jika pertimbangan kepentingan sama sekali tidak ada, atau jika suatu keputusan harus diterima, orang yang berakal setelah mempertimbangkan kepentingan yang bertalian dengan keputusan itu, menolak keputusan yang dikeluarkan. Asas keseksamaan berjalan lebih jauh, asas ini tidak saja menuntut alat administrasi negara agar ia mempertimbangkan pemerintah dan warga, tetapi juga pada kesempatan itu, ia telah mempersiapkan keputusannya secara layak, mempertimbangkan keseimbangan kepentingan individu secukupnya. Asas keseksamaan dan asas motivasi (asas pemberian alasan) saling berkaitan. Apabila pemerintah tidak berusaha untuk memperoleh data-data yang relevan, maka kesimpulannya ialah keputusannya akan berdasrkan data-data yang kurang lengkap, sehingga sukar menjadi relevan. Kadang-kadang tidak mendengarkan pendapat dari yang berkepentingan dianggap sebagai tidak seksama.

Asas persamaan hak, menghendaki pemerintah atau adminstrasi negara agar memiliki sifat untuk memperlakukan cara yang sama untuk kejadian yang sama. Alat administrasi negara tidak boleh bersifat diskriminatif (pilih kasih) antara sesama unsur yang akan mendapatkan keputusan dalam keadaan yang

sama. Belifante juga menyatakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan hukum kebiasaan dan berdiri sejajar dengan hukum tertulis.

Dalam penelitiannya Jazim Hamidi[208], menemukan karakteristik asas-asas umum pemerintahan yang baik/layak sebagai berikut:

1. Asas-asas umum pemerintahan yang baik/layak merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara;
2. Asas-asas umum pemerintahan yang baik/layak berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan alat administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengujian gugatan bagi pihak penggugat;
3. Sebagian besar dari asas-asas umum pemerintahan yang baik/layak masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak dan dapat digali dalam praktek kehidupan di masyarakat;
4. Sebagian besar yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencar dalam berbagai peraturan perundang-undangan di dalam hukum positif. Meskipun sebagian besar dari asas-asas itu sudah berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Kata "peranan' apabila dikaji dari konsep yang ada dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagaimana telah dikemukakan pada bagian terdahulu dalam desertasi ini diartikan sebagai: 1. "bagian yang dimainkan oleh seorang pemain", 2. "tindakan yang dilakukan oleh seseorang dalam suatu peristiwa". Di dalam konteks tulisan ini yang dimaksud dengan peranan AUPB adalah bagian yang dimainkan oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kebijakan perizinan investasi pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia.

Apabila ditelaah lebih lanjut berkaitan dengan perlunya AUPB dalam kebijakan perizinan investasi secara filosofis sebetulnya bagian yang dimainkan oleh asas-asas umum pemerintahan seperti asas kepastian hukum, kemanfaatan,

---

[208] Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak .....,op.cit.*, hlm 24

ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, pelayanan yang baik, dan asas-asas umum lainnya seharusnya dipakai sebagai dasar, pedoman dan arahan yang wajib ditaati oleh alat pemerintahan atau alat administrasi negara dalam membuat kebiajakan dan mengeluarkan keputusan perizinan investasi. Di samping itu juga dipakai sebagai pedoman dan arahan yang wajib ditatati dalam menjalankan layanan perizinan investasi. Hal itu perlu dilakukan mengingat dalam mengeluarkan keputusan perizinan ada peluang dari alat administrasi untuk bertindak dengan kebijaksanaannya dikarenakan peraturan perundang-undangan yang mengatur perizinan intestasi kadang kala kurang lengkap. Di dalam hal ini ada peluang dari alat administrasi untuk bertindak sesuai dengan kewenangannya berdasarkan inisiatif dan penafsirannya sendiri. Tindakan ini apabila tidak dilakukan dengan mengindahkan dan mentaati asas-asas umum pemerintahan yang baik akan merugikan warga masyarakat. Apabila tindakan ini terkait dengan perizinan investasi yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup dapat juga mengakibatkan rusaknya lingkungan.

Mengenai alasan-alasan pembicaraan tentang AUPB Henk Addink mengemukakan ada beberapa alasan untuk hal tersebut, yaitu:

a. untuk mengklarifikasi bahwa asas-asas ini merupakan pemikiran yang fundamental;
b. pemikiran-pemikiran ini mempunyai sifat resmi;
c. asas ini mempunyai hubungan yang jelas dengan asas-asas hukum yang lainnya;

d. asas-asas ini lebih fleksibel dari pada peraturan-peraturan (hukum tertulis), dan;

e. di dalam teori, kasus hukum, dan perundang-undangan, kata asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat diterima.

Hal ini dapat dilihat dari tulisan Henk Addink[209] yang mengemukakan bahwa:

> *We speak about Principles of Good Governance for the following reasons: a. it clarifies that these are fundamental notions, b. these notions have a legal character, c. clear links with other principles of law exist, d. principles are more flexible than regulations and, e. in literatur, case law, and legislation the words Principles of Good Governance are accepted.*

Henk Adink juga mengemukakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah merupakan asas-asas/prinsip-prinsip hukum dan merupakan asas-asas/prinsip-prinsip kebijakan. Diadakan pembedaan karena mempunyai akibat dari sisi hukum tetapi relevan juga dalam efek kebijakan. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan Henk Addink, dkk[210] yang mengemukakan bahwa:

> *A question which is related to this point is: are Principles of Good Governance legal principles or policy principles? The answers is that the Principles of Good Governance are both. We make a different beccause of the different in legal effect, but the policy effect is also relevant.*

Apabila dikaji secara filosofis sebetulnya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) merupakan asas-asas atau prinsip-prinsip hukum dan juga merupakan prinsip-prinsip sebuah kebijakan yang harus dilaksanakan dan ditaati oleh aparat pemerintah pusat maupun aparat pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia. Oleh karena itu dapat dikemukakan bahwa dalam penyelenggaraan kebijakan perizinan investasi di

---

[209] Henk Adink, *Human Right..... op.cit.*, hlm 19
[210] *Ibid.*

daerah, aparat pelayan perizinan investasi di daerah juga harus berpedoman dan wajib mengindahkan ketentuan AUPB yang pada saat ini telah dituangkan dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Untuk itu diperlukan rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kebijakan perizinan investasi pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia. Rumusan konsep asas-asas umum itu wajib ditaati dalam penyelenggaraan kebijakan perizinan investasi pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia. Rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik perlu dicantumkan baik dalam kebijakan perizinan investasi yang berbentuk peraturan perundang-undangan (*regeling*), keputusan administrasi (*beschiking*), maupun dalam bentuk peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Di samping itu asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) juga wajib dilaksanakan oleh setiap penyelenggara negara dalam setiap tindakannya utamanya dalam menjalankan tugas dan kewenangannya selaku pelayan publik. Dalam hal ini juga termasuk tindakan-tindakan dalam penyelenggaraan kebijakan perizinan investasi. Hal ini perlu dilakukan agar para pelaksana kebijakan perizinan investasi di daerah kabupaten/kota di Indonesia tidak melakukan tindakan yang dapat merugikan warga masyarakat, baik itu warga yang memohon dikeluarkannya perizinan investasi, maupun warga yang akan terkena dampak akibat adanya kegiatan investasi, maupun lingkungan fisik yag akan terkena dampak kegiatan investasi. Hal ini juga dapat dipakai oleh alat administrasi negara di daerah untuk menghindarkan diri dari tuntutan warga masyarakat terhadap pelanggaran AUPB melalui ranah peradilan tata usaha negara dan tuntutan lewat Ombudsman RI.

BAB IV

IMPLEMENTASI ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM KEBIJAKAN PERIZINAN INVESTASI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Diskripsi Singkat Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta

1. Gambaran Umum Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta

a. Kedudukan dan Hubungan Keraton Yogyakarta dalam Sistem Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta Sebelum Kemerdekaan

Apabila dikaji secara historis, sistem pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai hubungan yang tidak bisa dipisahkan dengan Keraton Yogyakarta[211]. Hal ini dapat dilihat dari sejarah sejak sebelum Indonesia merdeka. Pada zaman Hindia Belanda terdapat wilayah-wilayah yang disebut dengan *zelfbestuurende landschappen*. *Zelfbestuurende landschappen* diatur dalam *Indische Staatsregeling* (IS) yang merupakan undang-undang dasar bagi kehidupan kenegaraan di Hindia-Belanda. Pengaturan *zelfbestuurende landschappen* dalam IS ditetapkan dalam Pasal 21 yakni bahwa ada bagian dari wilayah Hindia Belanda yang Raja dan penduduk aslinya diberi hak untuk memerintah sendiri (*zelfbestuur*), di wilayah itu peraturan umum Pemerintah Belanda hanya diberlakukan sejauh sesuai dengan hak untuk memerintah sendiri

---

[211] Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi .....,op.cit.*, hlm 132, menyunting pendapat Frans Magnis Suseno yang menyatakan bahwa bagi rakyat Jawa *keraton* bukan hanya suatu pusat politik dan budaya, namun juga pusat keramat kerajaan. *Keraton* juga tempat raja bersemayam dan merupakan sumber kekuatan-kekuatan kosmis yang mengalir ke daerah dan membawa ketentraman, keadilan, dan kesuburan. Paham itu terungkap dalam gelar para penguasa keempat kerajaan di Jawa Tengah hasil perpecahan Kerajaan Mataram II. Dua penguasa Yogyakarta menyebut diri Hamengku Buwana (yang memangku jagad raya) dan Paku Alam, dua penguasa Surakarta menyebut diri Paku Buwana (paku jagad raya) dan Mangkunegara (yang memangku negara).

tersebut. Bagian wilayah Hindia Belanda itulah yang disebut dengan *zelfbestuurende landschappen*. Setelah ditelaah daerah yang termasuk dalam *zelfbestuurende landschappen* adalah Kasultanan Ngayogyakarta dan Paku Alaman.

Setelah dikaji lebih lanjut pengertian *zelfbestuur* dalam *Indische Staatsregeling* (IS) dirumuskan dalam *Zelfbestuuregelen* tahun 1938. Ketentuan Pasal 1 IS menetapkan bahwa *zelfbestuur* yang diserahkan kepada seseorang atau kepada sejumlah orang dalam kebersamaannya dilaksanakan menurut cara yang sah. Cara yang sah itu adalah dengan menggunakan kontrak politik. Peraturan tentang *zelfbestuur* itu juga menetapkan bahwa *landschap* merupakan suatu badan hukum. Setelah dikaji ditemukan bahwa kedudukan Kasultanan Yogyakarta dan Praja Pakualaman adalah suatu badan pemerintahan yang berhak untuk memerintah sendiri dan berdasarkan pada kontrak politik dengan Pemerintah Hindia Belanda. Peraturan umum Pemerintah Hindia Belanda hanya berlaku di Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Paku Alaman karena kedua wilayah tersebut memiliki hak *zelfbestuur*.

Setelah ditelusuri penyebutan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat sebagai badan hukum juga dicantumkan dalam kontrak politik antara Pemerintah Hindia Belanda dan Kasultanan Yogyakarta[212]. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Kontrak Politik yang ditandantangani oleh Gubernur Lucien Adam dan Sri Sultan Hamengku Buwono IX berbunyi: "*Het Sultanaat is een rechtpersoon, die hetzij door den Sultan, hetzij door den Rijksbestuurder, hetzij door hunne gemachtigden*

[212] *Ibid.*, hlm 136

wordt vertegenwoordigd" (Kasultanan merupakan badan hukum yang diwakili oleh Sultan, oleh Pepatih Dalem (*Rijksbestuurder*) atau oleh yang ditunjuk olehnya).

Apabila dirunut secara historis pada masa pendudukan balatentara Jepang selama hampir tiga setengah (3,5) tahun dari tahun 1942 sampai dengan tahun 1945 pada umumnya kedudukan pemerintahan di daerah meneruskan politik desentralisasi pemerintah Hindia Belanda[213]. Kedudukan Keraton Yogyakarta juga diatur oleh pemerintahan balatentara Jepang. Hal ini ditemukan dalam surat perintah Panglima Besar Tentara Jepang yang dikeluarkan tanggal 1 Agustus 1942[214]. Isi surat surat perintah Panglima Besar Tentara Jepang yang dikeluarkan tanggal 1 Agustus 1942 antara lain sebagai berikut[215]:

1) *Dai Nippon Gun Seireikan* (Panglima Besar Bala tentara Dai Nippon) mengangkat Hamengku Buwono ke IX menjadi "*Ko*" (Sultan) Yogyakarta.
2) "*Ko*" turut di bawah *Dai Nippon Gun Seireikan* serta harus mengurus "*Koti*" (Kasultanan) menurut Pemerintah *Dai Nippon Gun Seireikan.*
3) Daerah "*Koti*" adalah daerah Kasultanan Yogyakarta dahulu.
4) Segala hak-hak istimewa yang dahulu dipegang oleh "*Ko*" pada asasnya diperkenankan seperti sediakala.
5) Terhadap *Dai Nippon Gun Seireikan*, "*Ko*" wajib mengurus segala pemerintahan "*Koti*" agar memajukan kemakmuran penduduk "*Koti*" umumnya.
6) Badan-badan pemerintahan "*Koti*" yang dahulu, buat sementara waktu harus meneruskan pekerjaannya seperti sediakala, kecuali kalau menerima perintah yang ditetapkan teristimewa.
7) Untuk mengawasi dan memimpin pemerintahan "*Koti*" diadakan "*Kontizimukyoku*" (Kantor Urusan Kasultanan) oleh *Dai Nippon Gun Seireikan. Kontizimukyoku Tyokan* (Pembesar Kantor Urusan Kasultanan) diangkat oleh *Dai Nippon Gun Seireikan.*

---

[213] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, *op.cit.*, hlm 23

[214] Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm 138

[215] *Ibid.*

8) Selain daripada itu, aturan-aturan untuk mengurus pemerintah Koti ditunjukkan oleh *Gunseikan* (Pembesar Pemerintahan Balatentara *Dai Nippon*) atas nama *Dai Nippon Gun Seireikan.*

Apabila ditelusuri masa pemerintahan Jepang di Indonesia berakhir setelah Jepang kalah perang melawan sekutu di Asia Pasifik dan Indonesia memproklamirkan diri pada tanggal 17 Agustus tahun 1945. Setelah masa itu berakhirlah kekuasaan bala tentara Jepang di Indonesia.

b. Kedudukan dan Hubungan Keraton Yogyakarta dalam Sistem Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta Setelah Kemerdekaan Indonesia

Apabila ditelusuri dan dikaji lebih lanjut setelah pernyataan kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggan 17 Agustus 1945, yang mengandung arti dan makna bahwa Indonesia sudah melepaskan diri dari kekuatan asing dan mengambil kekuasaan sendiri. Kasultanan Ngayogyakarta menjadi bagian dari wilayah Indonesia. Dalam ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum di amandemen) dinyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia dengan undang-undang yang memandang dan mengingat hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa. Daerah yang bersifat istimewa ini adalah daerah yang mempunyai bentuk susunan pemerintahan asli dan mempunyai hak untuk memerintah sendiri. Dalam penjelasan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa daerah yang bersifat daerah istimewa adalah *zelfbestuurende landschappen* dan *volksgemeenschappen*. Setelah dikaji ditemukan fakta bahwa ketentuan Pasal 18 dan penjelasannya itu tidak menetapkan kedudukan Kasultanan serta Pakualaman. Oleh karena itu, berdasarkan Pasal 2 aturan Peralihan UUD NRI Tahun 1945, Kasultanan dan Pakualaman tetap berdasarkan hukum yang berlaku sebelum

ditetapkannya UUD NRI Tahun 1945 itu. Kasultanan Ngayogyakarta dan Pakualaman tetap sebagai *zelfbestuure landschappen* sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945[216].

Setelah dikaji dan dianalisis lebih lanjut dengan pendekatan historis dan pendekatan sosiologis ditemukan fakta bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta adalah merupakan sebuah provinsi di Indonesia yang awalnya secara historis berasal dari wilayah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman. Daerah ini dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta. Undang-Undang tentang pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta ini telah dirubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta.

Setelah ditelusuri secara historis perubahan kedudukan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pakualaman terjadi saat ditetapkannya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950. Undang-undang ini menetapkan perubahan kedudukan daerah Kasultanan Ngayogyakarta dan Paku Alaman menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta. Perubahan kedudukan tersebut menyebabkan Kasultanan dan Pakualaman menjadi berada di luar sistem pemerintahan daerah dan menghilangkan hak *zelfbestuur*-nya. Meskipun demikian, Sri Sultan IX dan Paku

[216] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia Jilid I..., op.cit.,* hlm 63-71

Alam tetap menjabat Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Daerah Istimea Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 yang telah dirubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta pada saat ini telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Setelah diadakan kajian ditemukan pernyataan bahwa Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dikeluarkan berdasarkan pertimbangan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Dari hasil kajian juga ditemukan fakta pertimbangan secara filosofis bahwa bahwa Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 berperan dan memberikan sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu dasar dari dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dikarenakan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang- Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang

Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta belum mengatur secara lengkap mengenai keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Apabila ditelusuri keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dirunut dari masa zaman Hindia Belanda di mana pada waktu itu di Jawa Tengah terdapat 4 *zelfbesturende landschappen*, yaitu Kasultanan Yogyakarta, Pakualaman, Kasunanan Surakarta, dan Mangkunegaran. Kedudukan kerajaan-kerajaan itu pada masa Hindia Belanda diatur dengan *lang contract* dan *korte verklaring*. Kedudukan Kasultanan Yogyakarta bersama Kasunanan Surakarta diatur dengan *lang contract,* sedangkan kedudukan Pakualaman bersama dengan Mangkunegaran diatur dengan *korte verklaring*. Setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, terjadi perubahan penting dalam kedudukan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Satu hari setelah proklamasi, Presiden Sukarno selaku presiden Republik Indonesia yang pertama mengeluarkan piagam kedudukan yang menetapkan Sri Sultan Hamengkubowo IX sebagai Kepala Kasultanan Yogyakarta, sedangkan untuk Sri Paku Alam VIII dikeluarkan juga piagam untuk diangkat dalam kedudukan yang sama, yaitu sebagai Kepala Daerah Pakualaman. Kemudian pada tanggal 5 September 1945 atas desakan rakyat dan setelah melihat kondisi yang ada, Sri Sultan Hamengkubuwono IX mengeluarkan dekrit kerajaan yang dikenal dengan Amanat 5 September 1945. Isi amanat yang dikeluarkan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX pada tanggal 5 September 1945 tersebut adalah sebagai berikut[217]:

[217] Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi .....*, *op.cit.*, hlm 141

"Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat menjatakan:

1. Bahwa Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat jang bersifat keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mulai saat ini berada ditangan Kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnja Kami pegang seluruhnja.
3. Bahwa perhubungan antara Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan Kami bertanggung djawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

Kami memerintahkan supaja segenap penduduk dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mengindahkan Amanat Kami ini[218].

Selanjutnya setelah dikaji pada saat yang bersamaan, yakni pada hari yang sama tanggal 5 September 1945 Sri Paku Alam VIII juga mengeluarkan amanat bagi penduduk di wilayahnya yang isinya sama seperti amanat Sri Sultan Hamengkubuwono IX. Isi amanat Sri Paku Alam VIII tersebut berbunyi:

Kami Paku Alam VIII Kepala Negeri Paku Alaman, Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat menjatakan:

1. Bahwa Negeri Paku Alaman yang bersifat keradjaan adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.
2. Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Paku Alaman, dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Paku Alaman mulai saat ini berada ditangan Kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnja Kami pegang seluruhnja.
3. Bahwa perhubungan antara Negeri Paku Alaman dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan Kami bertanggung djawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.

Kami memerintahkan supaja segenap penduduk dalam Negeri Paku Alaman mengindahkan Amanat Kami ini[219].

---

[218] *Ibid.*, hlm 142
[219] *Ibid.*

Setelah terbentuknya Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Daerah Yogyakarta pada tanggal 29 Oktober 1945 dengan ketua Moch Saleh dan wakil ketua S. Joyodiningrat dan Ki Bagus Hadikusumo, maka sehari sesudahnya, semufakat dengan Badan Pekerja KNI Daerah Yogyakarta, Hamengkubuwono IX dan Paku Alam VIII mengeluarkan dekrit kerajaan bersama dan dikenal dengan Amanat 30 Oktober 1945 yang isinya menyerahkan kekuasaan legislatif pada Badan Pekerja KNI Daerah Yogyakarta. Mulai saat itu pula kedua penguasa kerajaan di Jawa bagian selatan mengeluarkan dekrit bersama dan memulai persatuan dua kerajaan.

Sejak saat itu dekrit kerajaan tidak hanya ditandatangani kedua penguasa monarki melainkan juga oleh Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Daerah Yogyakarta sebagai simbol persetujuan rakyat. Perkembangan monarki persatuan mengalami pasang dan surut. Pada tanggal 18 Mei 1946, secara resmi nama Daerah Istimewa Yogyakarta mulai digunakan dalam urusan pemerintahan dengan menegaskan persatuan dua daerah kerajaan yakni Keraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman untuk menjadi sebuah daerah istimewa dari Negara Indonesia. Penggunaan nama tersebut ada di dalam Maklumat Nomor 18 Tahun 1946 tentang Dewan-dewan Perwakilan Rakyat di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemerintahan monarki persatuan tetap berlangsung sampai dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengukuhkan daerah Kasultanan Yogyakarta dan daerah Paku Alaman adalah bagian integral Negara Indonesia.

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta secara legal formal dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 3) dan Undang-undang Nomor 19 Tahun 1950 (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 48) yang diberlakukan mulai 15 Agustus 1950 dengan PP Nomor 31 Tahun 1950 (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 58). Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berisi 7 (tujuh) pasal dan sebuah lampiran daftar kewenangan otonomi. Undang-undang tersebut hanya mengatur wilayah dan ibu kota, jumlah anggota DPRD, macam kewenangan Pemerintah Daerah Istimewa, serta aturan-aturan yang sifatnya peralihan. Status Yogyakarta pada saat pembentukan adalah Daerah Istimewa setingkat provinsi. Baru pada 1965 Yogyakarta dijadikan Provinsi seperti provinsi lain di Indonesia.

Pembagian Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi kabupaten-kabupaten dan kota yang berotonomi dan diatur dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 44) dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 45). Kedua Undang-Undang tersebut diberlakukan dengan PP Nomor 32 Tahun 1950 (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 59) yang mengatur Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi kabupaten-kabupaten:

1. Bantul dengan ibukota Bantul
2. Sleman dengan ibikota Beran
3. Gunungkidul dengan ibukota Wonosari
4. Kulon Progo dengan ibukota Sentolo
5. Adikarto dengan ibukota Wates
6. Kota Besar Yogyakarta denga ibukota Yogyakarta

Namun demikian untuk alasan efisiensi pada tahun 1951, Kabupaten Adikarto yang beribukota di Wates digabung dengan Kabupaten Kulon Progo

yang beribukota di Sentolo dan menjadi Kabupaten Kulon Progo dengan ibu kota Wates. Penggabungan kedua daerah ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1951 (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 101). Semua undang-undang mengenai pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kabupaten/Kota di dalam lingkungannya, dibentuk berdasarkan Undang-undang Pokok tentang Pemerintah yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948.

Demi kelancaran tata pemerintahan, sesuai dengan mosi Dewan Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6/1952 tertanggal 24 September 1952, daerah-daerah enclave Imogiri (milik Kasunanan), Kota Gede (milik Kasunanan), dan Ngawen (milik Mangkunegaran) dilepaskan dari Provinsi Jawa Tengah dan kabupaten-kabupaten yang bersangkutan kemudia dimasukkan ke dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan kabupaten-kabupaten yang wilayahnya melingkari daerah-daerah *enclave* tersebut.

Penyatuan *enclave-enclave* ini berdasarkan Undang-Undang Darurat Nomor 5 Tahun 1957 (Lembaran Negara Tahun 1957 Nomor 5) yang kemudian disetujui oleh DPR menjadi Undang-undang Nomor 14 Tahun 1958 (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1562). Daftar Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi:

1. Kabupaten Bantul dengan ibukota Bantul
2. Kabupaten Gunung Kidul dengan ibukota Wonosari
3. Kabupaten Kulon Progo dengan ibukota Wates
4. Kabupaten Sleman dengan ibukota Sleman
5. Kota Yogyakarta dengan ibukota Yogyakarta

Setelah dilakukan kajian dan analisis berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, ditemukan ketetuan yang menyatakan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang tentang Keistimewaan DIY yang diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal 3 September 2012 tersebut dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia dengan dasar pertimbangan bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 18 B ayat (1) Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diamandemen dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Di samping itu juga dengan dasar pertimbangan bahwa Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah mempunyai wilayah, pemerintahan dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 berperan dan memberikan sumbangan yang besar dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setelah pernyataan kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggan 17 Agustus 1945, yang mengandung arti bahwa Indonesia sudah melepaskan diri dari kekuatan asing dan mengambil kekuasaan sendiri Kasultanan Ngayogyakarta menjadi bagian dari wilayah Indonesia. Dalam ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum di amandemen) dinyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia dengan undang-undang yang memandang dan mengingat hak asal-usul

dalam daerah yang bersifat istimewa. Daerah yang bersifat istimewa ini adalah daerah yang mempunyai bentuk susunan pemerintahan asli dan mempunyai hak untuk memerintah sendiri. Dalam penjelasan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebelum diamandemen disebutkan bahwa daerah yang bersifat daerah istimewa adalah *zelfbestuurende landschappen* dan *volksgemeenschappen*. Ketentuan Pasal 18 dan penjelasannya itu tidak menetapkan kedudukan Kasultanan serta Pakualaman. Oleh karena itu, berdasarkan Pasal 2 aturan Peralihan UUD NRI Tahun 1945, Kasultanan dan Pakualaman tetap berdasarkan hukum yang berlaku sebelum ditetapkannya UUD NRI Tahun 1945 itu. Kasultanan Ngayogyakarta dan Pakualaman tetap sebagai *zelfbestuure landschappen* sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

Perubahan kedudukan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pakualaman terjadi saat ditetapkannya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950. Undang-undang ini menetapkan perubahan kedudukan daerah Kasultanan Ngayogyakarta dan Paku Alaman menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan adanya perubahan itu kedudukan Kasultanan dan Pakualaman menjadi berada di luar sistem pemerintahan daerah dan menghilangkan hak *zelfbestuur*-nya. Meskipun demikian, Sri Sultan IX dan Paku Alam menjabat sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pada saat ini Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dikeluarkan dengan pertimbangan bahwa negara mengakui dan

menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Dasar pertimbangan lain, yakni bahwa Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 berperan dan memberikan sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu dasar dari dikeluarkannya undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dikarenakan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang- Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta belum mengatur secara lengkap mengenai keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Apabila ditelaah Pasal 1 angka 1 Undang-undang Keistimewaan DIY ditemukan ketentuan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang Undang tersebut menyatakan bahwa keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah hak asal usul menurut Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Pasal 2 dari Undang Undang tersebut mengatur

tentang batas wilayah DIY, dengan menyebutkan bahwa DIY memiliki batas-batas:

a. Sebelah utara dengan Kabupaten Magelang dan Kabupaten Boyolali, Provinsi Jawa Tengah;
b. Sebelah timur dengan Kabupaten Klaten dan Kabupaten Wonogiri, Provinsi Jawa Tengah;
c. Sebelah selatan dengan Samudera Hindia; dan
d. Sebelah barat dengan Kabupaten Purworejo, Provinsi Jawa Tengah.

Adapun wilayah DIY berdasarkan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, terdiri atas:

a. Kota Yogyakarta
b. Kabupaten Sleman;
c. Kabupaten Bantul;
d. Kabupaten Kulonprogo; dan
e. Kabupaten Gunungkidul.

Mengenai pengaturan keistimewaan DIY setelah ditelaah, ditemukan ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang menyatakan bahwa pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk:

a. mewujudkan pemerintahan yang demokratis;
b. mewujudkan kesejahteran dan ketenteraman masyarakat;
c. mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
d. menciptakan pemerintahan yang baik; dan
e. melembagakan peran dan tanggungjawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Ketentuan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menyatakan bahwa pemerintahan

yang demokratis diwujudkan melalui pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur; pengisian keanggotaan DPRD melalui pemilihan umum; pembagian kekuasaan antara Gubernur dan Wakil Gubernur dengan DPRD DIY; dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Mengenai kesejahteraan dan ketentraman masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasa 5 ayat (1) b diwujudkan melalui kebijakan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dan pengembangan kemampuan masyarakat. Adapun tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (4) diwujudkan melalui pengayoman dan pembimbingan masyarakat melalui Pemerintahan Daerah DIY; dan pemeliharaan serta pendayagunaan nilai-nilai musyawarah, gotong royong, solidaritas, tenggang rasa, dan toleransi oleh Pemerintahan Daerah DIY dan masyarakat DIY.

Apabila dikaji berdasarkan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta juga sudah merumuskan konsep AUPB di dalamnya. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini dapat dilihat dari bunyi sebagian ketentuan Pasal 5 ayat (3) tersebut yang menyatakan bahwa:

".....Pemerintahan yang baik yang dimaksud pada ayat (1) huruf d diwujudkan melalui:

a. prinsip efektivitas;
b. transparansi;
c. akuntabilitas;
d. partisipasi;

e. kesetaraan; dan
f. penegakan hukum".

Sedangkan ketentuan ketentuan Pasal 5 ayat (6) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menyatakan bahwa pelembagaan peran dan tanggungjawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa diwujudkan melalui pemeliharaan, pendayagunaan serta pengembangan dan penguatan nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Hal ni mencerminkan bahwa nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang telah mengakar dalam masyarakat DIY diakui keberadaannya dan dikembangkan sebagai warisan budaya bangsa.

c. Nilai-nilai Kearifan Lokal (*Local Wisdom*) Keraton Yogyakarta yang Dapat Dipakai Untuk Pengembangan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Pada Pemerintahan Daerah Di Lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarata

Setelah diteliti dan dikaji dengan pendekatan historis, budaya, filosofis dan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dapat dikemukakan bahwa sampai saat ini Keraton masih merupakan pusat kebudayaan, khususnya kebudayaan Jawa. Selain sebagai pusat kebudayaan Jawa, Keraton juga sebagai pusat etika, estetika, filsafat dan bermacam-macam adat, serta aturan-aturan tentang tata pemerintahan. *Local Wisdom* dari Keraton Yogyakarta ini juga dapat dipakai sebagai pengembangan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) di lingkungan pemerintah daerah yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Sebetulnya pengenalan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik, terutama

di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sudah dimulai oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX. Hal ini dapat dilihat dari penelitian PJ Suwarno[220], yang menyatakan bahwa penanaman unsur-unsur tradisional yang berkembang di dalam Kraton (Yogyakarta) telah dilakukan oleh Sultan Hamengku Buwono IX. Sultan memadukan unsur-unsur pemerintahan tradisional yang masih berkembang di dalam Kraton dan unsur birokrasi modern. Sultan mendapatkan dukungan dan kesetiaan dari pemimpin-pemimpin nasionalis, Islam, dan dukungan dari tokoh masyarakat lainnya. Rakyat Yogyakarta juga mendukung dan mengikuti pemikiran Sultan yang dikomunikasikan kepada mereka secara luas dan langsung.

Menurut Sultan Hamengku Buwono IX birokrasi pemerintahan merupakan perpaduan antara unsur tradisional dan unsur baru yang untuk melayani kepentingan rakyat. PJ Suwarno[221] mengamati pemikiran Sultan Hamengku Buwono IX tentang birokrasi modern dan pemerintahan berdasarkan tradisi, berpendapat bahwa hal itu menandakan bahwa Sultan mempunyai kemampuan tinggi untuk memadukan kedua pemikiran itu, kemudian mewujudkannya dalam kenyataan. Perwujudan ini juga menuntut kemampuan untuk menyesuaikan pemikiran dan kehendak semua pihak terutama rakyat banyak atau istilah Jawa: *Ngudi jumbuhing kawula gusti* (mengusahakan kesesuaian antara rakyat dan raja). Franz Magnis Suseno[222] menjelaskan bahwa dalam paham kekuasaan Jawa tertanam motivasi-motivasi kuat bagi penguasa untuk berusaha menjadi seorang

---

[220] PJ Suwarno, *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta, Sebuah Tinjauan Historis*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1994), hlm 79-87

[221] *Ibid.*

[222] Franz Magnis Suseno. *Etika Jawa Sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa*, (Jakarta: PT Gramedia,1985), hlm 113

penguasa yang baik, yang adil, dan dicintai rakyatnya, yang mempertahankan negaranya dalam keadaan tenteram dan sejahtera.

Sampai saat ini kepala pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta masih dipegang oleh seorang Gubernur yang berasal dari Keraton Yogyakarta. Payung hukum dari kepemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta di antaranya adalah Undang Undang tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Oleh karena itu, pengembangan asas-asas umum pemerintahan yang baik melalui nilai-nilai *local wisdom* Keraton Yogyakarta di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dipandang penting mengingat dalam melaksanakan tugas, peran, dan tanggung jawabnya sebagai pelayanan publik, alat administrasi negara yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta memerlukan kekuasaan/wewenang yang besar dan potensial untuk disalahgunakan (*detournement de pouvuir*), digunakan dengan sewenang-wenang (*abus de droit/ willekuer*), dan bahkan digunakan bertentangan dengan hukum.

Apabila diteliti dan dikaji lebih lanjut dengan pendekatan filosofis, historis, dan budaya ditemukan nilai-nilai kearifan lokal falsafah Jawa yang sudah dikenal dan berlaku di Keraton Yogyakarta, yakni filosofi : ***Hamangku, Hamengku, Hamengkoni***

a. *Hamangku.*

Apabila ditelaah dan dicermati filosofi *Hamangku* mengandung makna mengangkat harkat dan martabat masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan dengan pengabdian tanpa pamrih. Membesarkan hati, dengan lebih banyak memberi daripada menerima. Hakekat dari *berbudi bawaleksana* atau falsafah

bahwa seorang raja (pemimpin) harus memiliki watak atau perilaku selalu memberikan keadilan pada orang-orang yang dipimpimnya itulah aktualisasi dari filosofi *Hamangku*. Apabila dicermati falsafah *Hamangku* ini mencerminkan implementasi dari asas kepentingan umum yang sudah dikenal lama dalam budaya Jawa dan telah dipraktekkan di Keraton Yogyakarta. Setelah dikaji dapat dikemukakan bahwa sebetulnya asas kepentingan umum sebagai bagian dari AUPB sebagaimana tertuang dalam Pasal 10 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sudah lama dikenal dan dipraktekkan di Keraton Yogyakarta.

b. *Hamengku.*

Apabila ditelaah ungkapan folosifi *Hamengku* mengandung makna *hangrengkuh* atau *ngemong*, yang berarti melindungi dan mengayomi secara adil, tanpa membeda-bedakan golongan, keyakinan, dan agama. *Hamengku* identik dengan *hambeg adil paramarta.* Falsafah dari ungkapan *Hamengku* ini juga mengandung makna pelaksanaan konsep asas keadilan dan kepentingan umum.

c. *Hamengkoni.*

Sedangkan filosofi *Hamengkoni* mengandung makna keteladanan dan watak *gung binathara.* Filosofi ini mengandung makna bahwa dalam situasi sulit, pemimpin adalah juga pengayom yang berdiri paling depan, menjadi panutan dan tampil mengambil tanggung jawab dengan segala resikonya.

Setelah dikaji dan dianalisis lebih lanjut, nilai-nilai kearifan lokal (*local wisdom*) Jawa yang telah berlaku di Keraton Yogyakarta ini pada tahun 2008 oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (Sri Sultan Hamengku Buwono X)

dituangkan dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 72 Tahun 2008 tentang Budaya Pemerintahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta, yang kemudian dikenal dengan istilah "Budaya Satria". Setelah dicermati Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut dikeluarkan dengan pertimbangan:

a. bahwa dalam rangka menerapkan asas umum pemerintahan negara yang baik yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, norma hukum, serta untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme diperlukan budaya pemerintahan;
b. bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai kekhasan budaya dengan nilai filosofi *hamemayu hayuning bawana*, dan ajaran moral *sawiji, greget, sengguh, ora mingkuh*, serta semangat *golong-gilig*;
c. bahwa kekhasan budaya sebagaimana dimaksud butir b perlu dimiliki oleh setiap aparatur di Daerah Istimewa Yogyakarta;
d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan huruf c perlu menetapkan Peraturan Gubernur tentang Budaya Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Apabila dicermati berdasarkan ketentuan Pasal 2 jo Pasal 3 dari Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut maksud dari dikeluarkannya Peraturan Gubernur tentang Budaya Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta seharusnya dipakai sebagai pedoman dalam kegiatan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta dan kabupaten/kota yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun tujuan dari dikeluarkannya Peraturan Gubernur tersebut setelah dikaji adalah dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas dalam pelaksanaan tugas aparatur penyelenggara pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Budaya pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta ini dikenal dan dinamakan budaya "SATRIYA".

Setelah dikaji dan dianalisis Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 72 Tahun 2008 tentang Budaya Pemerintahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta yang kemudian dikenal dengan budaya "SATRIYA" berisikan nilai-nilai filosofi yang terkandung dalam rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik yang seharusnya dipatuhi oleh aparat pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta termasuk juga aparat pemerintahan kabupaten/kota yang berada di lingkup Daerah Istimewa Yogyakarta. Peraturan Gubernur DIY tersebut apabila dikaji di dalamnya menguraikan rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) terkait dengan pelaksanaan asas efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas yag mencerminkan ajakan untuk melakanan AUPB sebagaimana yang tertuang dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yakni asas kemanfaatan, kecermatan, dan asas keterbukaan.

Namun demikian perlu diketahui bahwa pada saat Peraturan Gubernur Nomor 72 Tahun 2008 tentang Budaya Pemerintahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut dikeluarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan belum dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia. Apabila dikaji lebih lanjut, Peraturan Gubernur DIY sebetulnya masih berupa peraturan kebijakan yang di dalam Hukum Administrasi Negara sering dikenal dengan istilah "*beleidsregel*" dan dikemas dalam format budaya pemerintahan. Isinya masih bersifat ajakan belum mengikat sebagai sebuah norma hukum yang mewajibkan setiap aparat pemerintah di Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dan setiap aparat pemerintah daerah kabupaten/kota yang ada pada

lingkup pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta termasuk aparat pemerintah daerah yang lingkup tugasnya menangani pelayanan perizinan investasi.

Ajaran moral budaya Jawa yang tertuang dalam Peraturan Gubernur tersebut tentang *sawiji, greget, sengguh, ora mingkuh, serta semangat golong-gilig*, apabila dikaji mengandung makna pelaksanaan rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan, yakni asas tidak menyalahgunakan wewenang, asas kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik. Sebetulnya Peraturan Gubernur tersebut bisa ditingkatkan dan dituangkan dalam bentuk produk hukum daerah yang berbentuk Peraturan Daerah yang dibuat oleh DPRD DIY bersama sehingga bisa mempunyai ikatan hukum yang lebih kuat karena dalam pembuatannya melibatkan badan legislatif daerah.

Selanjutnya apabila diteliti, dikaji dan dianalisis lebih lanjut, Lampiran Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 72 Tahun 2008 dikemukakan mengenai filosofi yang mendasari pembangunan di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah "*Hamemayu Hayuning Bawana*" sebagai cita-cita luhur untuk mewujudkan tata nilai kehidupan masyarakat Yogyakarta berdasarkan nilai budaya. Hakekat budaya adalah hasil cipta, karsa, dan rasa yang diyakini masyarakat sebagai sesuatu yang benar dan indah. Demikian juga budaya Jawa yang diyakini oleh masyarakat Yogyakarta sebagai salah satu acuan dalam hidup bermasyarakat. Hal ini memperlihatkan bahwa budaya tersebut bertujuan untuk mewujudkan masyarakat *gemah ripah loh jinawi, ayom, ayem, tentrem, karta raharja*. Dengan perkataan lain bahwa budaya tersebut akan bermuara pada kehidupan masyarakat yang penuh kedamaian, baik ke dalam maupun ke luar.

"*Hamemayu Hayuning Bawana*" mengandung makna sebagai kewajiban melindungi, memelihara, serta membina keselamatan dunia dan lebih mementingkan berkarya untuk mesyarakat daripada memenuhi ambisi pribadi. Dunia yang dimaksud mencakup seluruh perikehidupan baik dalam skala kecil (keluarga), ataupun masyarakat dan lingkungan hidupnya, dengan mengutamakan darma bakti untuk kehidupan orang banyak, tidak mementingkan diri sendiri. Turunan dari falsafah *Hamemayu Hayuning Bawana* dalam konteks aparatur dapat dijabarkan menjadi tiga (3) aspek. *Pertama*, *Rahayuning Bawana Kapurba Waskithaning Manungsa* yang dapat diartikan bahwa kelestarian dan keselamatan dunia ditentukan oleh kebijaksanaan manusianya. *Kedua*, *Darmaning Satriya Mahanani Rahayuning Nagara*, dapat diartikan bahwa pengabdian ksatria menyebabkan kesejahteraan dan ketentraman negara. *Ketiga, Rahayuning Manungsa Dumadi Karana Kamanungsane*, diartikan bahwa kesejahteraan manusia terjadi karena kemanusiaannya. Apabila dikaji dan dianalisis filosofi *Hamemayu Hayuning Bawana* mngandung makna bahwa pembangunan di Daerah Istimewa Yogyakarta, ditujukan untuk mensejahterakan warga Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sudah menyatakan diri sebagai sebuah negara modern sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

2. Diskripsi Kebijakan Perizinan Investasi Di Daerah Istimewa Yogyakarta

a. Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta

Setelah diadakan penelitian dan kajian berdasarkan Buku Informasi Penanaman Modal Yogya tahun 2011 yang dikeluarkan oleh Kantor Gerai Pelayanan Perizinan Terpadu Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah Istimewa Yogyakarta (BKPMD DIY) institusi atau lembaga yang mengkoordinir penanaman modal di lingkungan wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta adalah:

1) Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakatta adalah Badan Kerjasama dan Penanaman Modal Daerah Istimewa Yogyakarta (BKPM DIY);
2) Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul: Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi (Disperindagkop);
3) Kabupaten Gunungkidul: Bagian Administrasi Perekonomian;
4) Kabupaten Kulonprogo: Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu;
5) Kabupaten Sleman: Kantor Penanaman, Penguatan, dan Penyertaan Modal (KP3M);
6) Kota Yogyakarta: Bagian Perekonomian, Pengembangan PAD dan Kerjasama

Adapun institusi yang menangani perizinan investasi (penanaman modal) pada saat penelitian dan kajian ini dilakukan, yaitu:

1) Propinsi DIY: Gerai Pelayanan Perizinan Terpadu;
2) Kabupaten Bantul: Dinas Perizinan;

3) Kabupaten Gunungkidul: Kantor Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (KPPTSP);
4) Kota Yogyakarta: Dinas Perizinan;
5) Kabupaten Sleman: Kantor Penanaman, Penguatan, dan Penyertaan Modal (KP3M) yang saat ini telah berubah nama instansi menjadi Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu;
6) Kabupaten Kulonprogo: Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu

Gerai Pelayanan Perizinan Terpadu Propinsi DIY merupakan kantor pelayanan satu atap yang melayani secara terpadu pemberian izin penanaman modal dalam negeri maupun penanaman modal asing yang melakukan usaha di wilayah Yogyakarta.

Pada saat penelitian dan kajian ini dilakukan, jenis-jenis perizinan dan non perizinan investasi yang penyelenggaraannya menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu:

1. Pendaftaran Penanaman Modal
2. Izin Prinsip Penanaman Modal
3. Izin Prinsip Perluasan Penanaman Modal
4. Izin Prinsip Perubahan Penanaman Modal
5. Izin Usaha/Izin Usaha Perluasan di Luar Kawasan Industri
6. Izin Usaha/Izin Usaha Perluasan di Kawasan Industri
7. Izin Usaha Penggabungan Perusahaan Penanaman Modal/Merger
8. Izin Usaha Perubahan Penanaman Modal
9. Fasilitas Bea Masuk Atas Impor Mesin
10. Perubahan Penambahan Fasilitas Bea Masuk Atas Impor Mesin
11. Perpanjangan Waktu Pengimporan Mesin
12. Permohonan Fasilitas Bea Masuk Atas Impor Barang dan Bahan
13. Perubahan/Penambahan Fasilitas Bea Masuk Atas Impor Barang dan Bahan
14. Perpanjangan waktu Pengimporan Barang dan Bahan
15. Fasilitas Pajak Penghasilan Badan
16. Angka Pengenal Produsen
17. Visa Masuk Bekerja

18. Izin mempekerjakan Tenaga Kerja Asing.

Setelah diteliti dan dikaji ditemukan fakta bahwa masih banyak jenis-jenis perizinan investasi yang pelaksanaannya menjadi kewenangan pemerintah Kapaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta. Kebijakan kewenangan pemberian perizinan intestasi di daerah Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta ini dituangkan dalam berbaagai produk hukum daerah kabupaten/kota.

b. Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman

Kabupaten Sleman merupakan salah satu Kabupaten yang berada di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Setelah diteliti dan dikaji kegiatan perizinan investasi di Kabupaten Sleman dilaksanakan oleh Kantor Pelayanan Perizinan Kabupaten Sleman dan efektif berjalan tanggal 4 Januari 2010 dengan dasar Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2009 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sleman dan Peraturan Bupati Sleman Nomor 44 Tahun 2009 tentang Uraian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Perizinan. Kantor ini merupakan unsur pendukung pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala kantor yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Pada tahun 2014 dikeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2009 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman. Salah satu instansi yang berubah nama adalah Kantor Penanaman, Penguatan, dan Penyertaan Modal (KP3M) yang diubah menjadi Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu.

Setelah diperbandingkan kebijakan perizinan investasi di Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta ditemukan perbedaan bentuk pelayanan yang dilakukan. Kebijakan perizinan investasi di Kota Yogyakarta yang dilaksanakan oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta sudah berbentuk pelayanan terpadu satu pintu (PTSP), dimana dinas ini sudah bertindak sebagai *front office, in office, dan back office*, walaupun belum semua proses penyelesesaian perizinan dilaksanakan oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta. Sementara itu kebijakan perizinan investasi di Kabupaten Sleman yang dilaksanakan oleh Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman pada saat penelitian ini dilakukan masih berupa pelayanan terpadu satu atap (PTSA). Berdasarkan hasil kajian Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman hanya bertindak sebagai *front office*, proses dan penandatanganan perizinan masih berada pada instansi teknis pengampu perizinan. Badan ini bertugas untuk melaksanakan pelayanan perizinan dan mengkoordinasikan pelaksanaan perizinan termasuk perizinan di bidang investasi. Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman melayanani 77 jenis perizinan. Namun demikian setelah dikaji berdasarkan Keputusan Bupati Sleman Nomor 12 tahun 2001 tentang Izin Gangguan kewenangan yang dipunyai oleh Badan ini hanya untuk memproses dan menandatangani perizinan Izin Gangguan.

Setelah dicermati berdasarkan Buku Panduan Pelayanan Perizinan Kabupaten Sleman yang dikeluarkan pada bulan Desember 2012, dalam upaya memberikan pelayanan prima kepada masyarakat, selain dibuka akses informasi kantor ini juga memberikan layanan antara lain:

a. Petugas penghubung yang berfungsi menjadi penghubung anatara pemohon yang telah mendaftarkan pelayanan izin dengan memberikan informasi apabila dalam proses perizinan ada kekurangan syarat, permasalahan administrasi maupun teknis dari pengcekan lapangan serta informasi bila izin telah selesai diproses berikut beserta besarnya retribusi yang harus dibayarkan
b. SMS Gateway dengan cara kantor Pelayanan Perizinan kabupaten Sleman mengirimkan informasi pemberitahuan izin yang sudah jadi ke nomor telepon pemohon melalui aplikasi SMS Gateway.

Berdasarkan kajian dari hasil penelitian ada 77 jenis perizinan yang dilayani dan sebagian besar dari jenis-jenis perzinan tersebut adalah jenis perizinan investasi. Adapun jenis-jenis perizinan yang dilayani yaitu:

1. Izin Lokasi
2. Izin Pemanfaatan Tanah
3. Izin Perubahan Penggunaan Tanah
4. Izin Konsolidasi Tanah
5. Pengesahan Rencana Tata Bangunan/ Site Plan
6. Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan
7. Izin Mendirikan Bangunan
8. Izin Reklame
9. Izin Mendirikan Menara Telekomunikasi Seluler
10. Rencana Tata Bangunan Luas Bangunan dan Luas bangunan Terkena Sempadan
11. Rekomendasi Pecah Sertipikat Hibah
12. Rekomendasi Pecah Sertipikat Waris
13. Rekomendasi Pecah Sertipikat Jual Beli
14. Izin Gangguan
15. Izin Usaha Perdagangan (SIUP)
16. Tanda Daftar Perusahaan
17. Tanda Daftar Gudang
18. Tanda Daftar Industri
19. Izin Usaha Industri
20. Izin Perluasan Usaha
21. Izin Usaha Toko Modern
22. Izin Usaha Pusat Perbelanjaan
23. Izin Usaha Perdagangan Minuman Beralkohol

24. Izin Penyelenggaraan/Pendirian Lembaga Latihan Kerja Swasta
25. Izin Usaha Pondok Wisata
26. Izin Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum, yang meliputi izin usaha: Balai Pertemuan; Barber Shop; Bazaar; Bioskop/Theater; Bowling; Dunia Fantasi; Fasilitas Wisata Tirta/Rekreasi Air; Fitnes/Panti Pijat; Karaoke/Cafe; Kolam Pemancingan; Kolam Renang; Padang Golf; Panggung Terbuka; Panggung Tertutup; Pasar Seni dan pameran; Pemandian Alam; Permainan dan Ketangkasan; Pertunjukan Temporer; Salon Rias; Sarana Olah Raga; Taman Rekreasi; Taman Satwa.
27. Izin Usaha Hotel dengan Tanda Bunga Melati
28. Izin Usaha Rumah Makan
29. Izin Usaha Restoran
30. Izin Usaha Perkemahan Wisata
31. Izin Usaha Jasa Informasi Wisata
32. Izin Usaha Penginapan Remaja
33. Izin Mandala Wisata
34. Izin Usaha Kawasan Wisata
35. Izin Jasa Perjalanan Wisata
36. Izin Usaha Agen Perjalanan Wisata
37. Izin Usaha pramuwisata
38. Izin Usaha Penyediaan Akomodasi khusus Hotel Berbintang
39. Izin Usaha Penyediaan Angkuta Wisata
40. Izin Usaha Jasa Konveksi, Perjalanan Insentif, dan Pameran
41. Izin Usaha Pengeboran
42. Izin Usaha Juru Bor
43. Izin Usaha Pertambangan Daerah Eksplorasi
44. Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi
45. Izin Lokasi Stasiun Pengisian bahan Bakar Minyak
46. Izin Pertambangan Rakyat
47. Izin Usaha Angkutan
48. Izin Pengelolaan Tempat Parkir
49. Izin Trayek
50. Izin Prinsip Penanaman Modal
51. Izin Prinsip Perluasan Penanaman Modal
52. Izin Prinsip Perubahan Penanaman Modal
53. Izin Usaha Penanaman Modal
54. Izin Usaha Perluasan Modal
55. Izin Usaha Penggabungan Perusahaan Penanaman Modal/Merger
56. Izin Usaha Perubahan Penanaman Modal
57. Izin Bidan
58. Izin Apatek
59. Izin Toko Obat
60. Izin Optik
61. Izin Laboratorium Klinik
62. Izin Rumah sakit

63. Izin Perawat
64. Izin Praktek Dokter Umum
65. Izin Dokter Gigi
66. Izin Dokter Spesialis
67. Izin Dokter gigi Spesialis
68. Izin Klinik Pratama
69. Izin Klinik Utama
70. Izin Fisioterapi
71. Izin Dokter Hewan
72. Izin Pelayanan jasa Medik Veteriner
73. Izin Tenaga Kesehatan Hewan Bukan Dokter Hewan Sebagai Veteriner
74. Izin Tenaga Kesehatan Hewan WNA
75. Izin Menggunakan Ruang Milik Lalan
76. Izin Usaha Jasa Kontruksi
77. Izin Pembuangan Air Limbah

c. Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Kota Yogyakarta

Kegiatan pelayanan perizinan investasi di Yogyakarta dilaksanakan oleh Dinas Perizinan. Setelah dikaji dan dianalisis instansi ini merupakan kantor perizinan yang menyelenggarakan kegiatan pelayanan perizinan satu pintu (PTSP) di Kota Yogyakarta berdasarkan pendelegasian/pelimpahan wewenang dalam hal penyelenggaraan perizinan dari Walikota Yogyakarta. Kewenangan-kewenangan yang melekat pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

1) Kewenangan penandatanganan izin pada instansi terkait yang telah dicabut melalui Perda Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja masing-masing dinas dan menjadi fungsi dan tugas pada Dinas Perizinan. Dalam hal ini Dinas Perizinan bertindak selaku *front ofice, in office, dan back office.*

2) Kewenangan yang ada pada Dinas terkait dengan perizinan, yakni dalam hal: pemberian Izin; penolakan Izin; pencabutan Izin; legalisasi Izin; duplikat Izin; pengawasan Izin.
3) Beberapa Izin yang masih ditandatangani oleh instansi terkait (Dinas Kesehatan, Dinas Pendapatan Daerah dan Pengelolaan Keuangan, Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Pertanian) selanjutnya sebagai titipan di Dinas Perizinan, dalam hal ini Dinas Perizinan bertindak selaku *front office.*
4) Sebagian kewenangan pelayanan perizinan dilimpahkan ke kecamatan dengan mempertimbangkan efesiensi dan efektifitas.

Setelah dicermati ternyata pelayanan perizinan terpadu satu pintu di Kota Yogyakarta belum semua jenis perizinan investasi dilaksanakan terpadu di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta. Hal ini dikarenakan masih ada jenis-jenis perizinan investasi tertentu yang prses penyelesaian perizinan dilaksanakan oleh instansi terkait.

Jenis perizinan di Kota Yogyakarta terdiri dari perizinan investasi dan perizinan non investasi. Adapun jenis-jenis perizinan tersebut berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perizinan Pada Pemerintah Kota Yogyakarta, yaitu:

1. Izin Membangun Bangunan-Bangunan (IMBB)
2. Izin In Gang
3. Izin Penyambungan Saluran Air Limbah
4. Izin Penyambungan Saluran Air Hujan
5. Izin Gangguan (*Hinder Ordonantie*/HO)
6. Izin Usaha Industri (IUI) dan Tanda Daftar Industri (TDI)
7. Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) (*pendaftaran online*)
8. Surat Izin Usaha Perdagangan Minuman Berakohol (SIUP MB)

9. Izin Usaha Angkutan
10. Izin Dispensasi Jalan
11. Izin Tempat Khusus Parkir Milik Swasta
12. Izin Penyelenggaraan Parkir Tidak Tetap
13. Izin Usaha Angkutan
14. Izin Penyelenggaraan Reklame untuk papan nama usah/profesi yang melekat bangunan tempat usaha
15. Surat Izin Usaha Jasa Konstruksi (SIUJK)
16. Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional (IUP2T)
17. Izin Usaha Pusat Perbelanjaan (IUPP)
18. Izin Usaha Toko Modern (IUTM)
19. Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP), yang meliputi:
    a. Daya Tarik Wisata;
    b. Kawasan Pariwisata;
    c. Jasa Transportasi Wisata;
    d. Jasa Perjalanan wisata;
    e. Jasa makanan dan Minuman;
    f. Penyediaan Akomodasi;
    g. Penyelenggaraan Kegiatan Hiburan dan Rekreasi;
    h. Penyelenggaraan Pertemuan, Perjalanan Insentif, Konferensi, dan Pameran;
    i. Jasa Informasi Pariwisata;
    j. Jasa Konsultan Pariwisata;
    k. Jasa Pramuwisata;
    l. Wisata Tirta; dan
    m. Solus per Aqua (SPA).
20. Izin Eksplorasi Air Bawah Tanah
21. Izin Pengeboran dan Pengambilan Air Bawah Tanah
22. Izin Penurapan dan Pengambilan Mata Air
23. Izin Perusahaan Pengeboran Air Bawah Tanah
24. Izin Juru Bor Air Bawah Tanah
25. Izin Pemakaman
26. Izin Tenaga Kesehatan
27. Izin Sarana Kesehatan
28. Izin Salon Kecantikan
29. Izin Pendirian Lembaga Pendidikan Formal
30. Izin Pendirian Lembaga Pendidikan Non Formal
31. Izin Penyedia Jasa Pekerja/Buruh
32. Izin Jagal
33. Izin Penjual Daging
34. Izin Usaha Penggilingan Daging
35. Izin Usaha Penyimpanan Daging
36. Izin Usaha Penyelenggaraan Pondokan
37. Izin Lokasi Pedagang KakiL ima
38. Izin Penelitian (*pendaftaran online*)
39. Izin Praktek Kerja Lapangan (PKL) (*pendaftaran online*)

40. Izin Kuliah Kerja Nyata (KKN) (*pendaftaran online*)
41. Izin Penebangan Pohon dan Pemindahan Taman
42. Izin Penyimpanan Sementara Limbah B3;
43. Izin Pengumpulan Limbah B3 Skala Kota
44. Tanda Daftar Gudang (TDG)
45. Tanda Daftar Perusahaan (TDP) (*pendaftaran online*)
46. Surat Tanda Pendaftaran Waralaba (STPW)
47. Tanda Daftar Pengobat Tradisional

Setelah ditelaah jenis-jenis perizinan yang penyelenggaraannya ada pada kewenangan Dinas Perizinan Berdasarkan Pasal 6 ayat 1 Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2011 ada 34 perizinan. Pada tahun 2013 diadakan penyederhanaan dan penyatuan dalam layanan perizinan sehingga menjadi 31 jenis perizinan dan sebagian besar dari jenis-jenis perizinan tersebut adalah izin-izin yang terkait dengan kegiatan investasi. Beberapa jenis izin oleh Walikota Yogyakarta didelegasikan kepada pemerintah kecamatan yang ada di wilayah Kota Yogyakarta. Setelah dicermati berdasarkan hasil penelitian yang dilaksanakan dengan dokumentasi, wawancara dan observari didapatkan temuan bahwa untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat Kota Yogyakarta, Dinas Perizinan melakukan pelaksanaan pelayanan perizinan dengan cakupan kegiatan: sosialisasi perizinan, *advice planning*, pelayanan proses perizinan, dan pengawasan perizinan.

d. Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kulonprogo

Kebijakan perizinan penanaman modal (investasi) di daerah Kulon Progo diatur dengan Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 19 Tahun 2010 tentang Pedoman Umum Penanaman Modal di Daerah yang dikeluarkan pada tanggal 6 Mei 2010. Peraturan ini merupakan kebijakan penanaman modal di daerah Kulon

Progo yang dikeluarkan oleh Bupati Kulon Progo sebagai pedoman umum bagi para pemangku kepentingan dalam bidang penanaman modal di Kabupaten Kulon Progo.

Apabila dicermati dan ditelaah berdasarkan ketentuan Pasal 13 dari Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 19 Tahun 2010 tentang Pedoman Umum Penanaman Modal di Daerah mengemukakan ditemukan fakta bahwa jenis pelayanan penanaman modal di Kabupaten Kulon Progo ada dua (2), yakni pelayanan perizinan dan pelayanan non perizinan. Setelah dikaji lebih lanjut berdasarkan ketentuan Pasal 14 Peraturan Bupati Kulon Progo ini dinyatakan bahwa jenis pelayanan perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a, antara lain adalah sebagai berikut:

a. Pendaftaran Penanaman Modal;
b. Izin Prinsip Penanaman Modal;
c. Izin Prinsip Perluasan Penanaman Modal;
d. Izin Prinsip Perubahan Penanaman Modal;
e. Izin Usaha, Izin Usaha Perluasan, Izin Usaha Penggabungan Penanaman Modal (merger);
f. Izin Lokasi;
g. Persetujuan Pemanfaatan Ruang;
h. Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
i. Izin Gangguan (UUG/HO);
j. Surat Izin mengambil air bawah tanah;
k. Tanda daftar Perusahaan;
l. Hak Atas Tanah; dan
m. Izin lainnya dalam rangka pelaksanaan penanaman modal

Setelah dicermati lebih lanjut, berdasarkan Surat Keputusan Bupati Kulon Progo Nomor 297 Tahun 2013 tentang pendelegasian Wewenang Pemberian Perizinan dan Non Perizinan Di Bidang Penanaman Modal Kepada Kepala Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu jo Keputusan Kepala Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kulon Progo Nomor 15

Tahun 2013 tentang Standar Pelayanan Operasional Pelayanan (SOP) Pelayanan Perizinan Pada Badan Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kulon Progo didapatkan temuan bahwa jenis-jenis pelayanan di Kabupaten Kulon Progo meliputi:

1. Pendaftaran Penanaman Modal
2. Izin Prinsip Penanaman Modal
3. Izin Prinsip Perluasan Penanaman Modal
4. Izin Prinsip Perubahan Penanaman Modal
5. Izin Lokasi
6. Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
7. Izin Gangguan (IG)
8. Izin Kursus/Lembaga Pelatihan Kerja (LPK) Swasta
9. Izin Lembaga Kursus dan Pelatihan (LKP) Swasta Tidak Dipungut Biaya
10. Izin Usaha Jasa Konstruksi (IUJK)
11. Izin Usaha Perdagangan (IUP)
12. Izin Penelitian/Riset
13. Tanda Daftar Gudang (TDG)
14. Izin Usaha Toko Modern (IUTM)
15. Izin Usaha Industri (IUI)
16. Tanda Daftar Industri (TDI)
17. Izin Perluasan Industri (IPI)
18. Tanda Daftar Perusahaan (TDP)
19. Izin Praktek Perawat
20. Izin Praktek Bidan
21. Izin Optik
22. Izin Praktek Fisiotherapis
23. Izin Klinik
24. Izin Rumah Sakit (Khusus Rumah Sakit Klas C dan D)
25. Izin Laboratorium Kesehatan
26. Izin Apotek
27. Izin Pedagang Eceran Obat
28. Izin Pemberantasan Hama (Pest Control)
29. Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi Mineral Bukan Logam dan Batuan (Badan Usaha, Perusahaan dan Koperasi)
30. Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Mineral Bukan Logam dan Batuan (Izin Pertambangan Rakyat)
31. Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Mineral Bukan Logam dan Batuan (Badan Usaha, Koperasi dan Perseorangan)
32. Izin Usaha Angkutan Umum
33. Izin Trayek
34. Izin Insidentil
35. Izin Pengelolaan Tempat Khusus Parkir

36. Izin Penyelenggaraan Reklame
37. Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP) Jasa Perjalanan Wisata
38. TDUP Usaha Penyediaan Akomodasi
39. TDUP Usaha Jasa Makanan dan Minuman
40. TDUP Usaha Kawasan Pariwisata
41. TDUP Usaha Jasa Transportasi Wisata
42. TDUP Usaha Daya Tarik Wisata
43. TDUP Usaha Penyelenggaraan Kegiatan Hiburan dan Rekreasi
44. TDUP Usaha Jasa Pramuwisata
45. TDUP Usaha Jasa Penyelenggaraan Pertemuan, Perjalanan Insentif, Konferensi dan Pameran
46. TDUP Usaha Jasa Konsultan Pariwisata
47. TDUP Usaha Jasa Informasi Pariwisata
48. TDUP Usaha Wisata Tirta
49. TDUP Usaha SPA
50. Izin Pengeboran Eksplorasi Air Tanah
51. Izin Pengeboran Eksploitasi Air Tanah
52. Izin Penurapan Mata Air
53. Izin Pengambilan Air Tanah
54. Izin Usaha Peternakan
55. Izin Praktik Dokter Hewan
56. Izin Tenaga Kesehatan Hewan Bukan Dokter Hewan sebagai Paramedik Veteriner
57. Izin Tenaga Kesehatan Hewan Warga Negara Asing
58. Izin Pelayanan Jasa Medik Veteriner
59. Izin Usaha dan Izin Usaha Perluasan Penanaman Modal
60. Izin Usaha Penggabungan (merger) Penanaman Modal
61. Izin Usaha Perubahan Penanaman Modal.

Apabila diperbandingkan dengan jenis-jenis perizinan di Kota Yogyakarta, jenis-jenis perizinan di Kabupaten Kulon Progo jumlahnya lebih banyak. Namun demikian wilayah Kabupaten Kulon Progo belum berkembang seperti wilayah Kota Yogyakarta. Wilayah Kabupaten Kulon Progo baru merupakan wilayah yang akan berkembang di Daerah Istimewa Yogyakarta. Oleh karena itu setelah dikaji berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan dengan wawancara, dokumentasi dan observasi ditemukan fakta bahwa masyarakat yang mengurus perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo lebih sedikit bila dibandingkan dengan Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman.

B. Rumusan Konsep dan Implementasi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam Produk-Produk Hukum Kebijakan Perizinan Investasi pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Daerah Istimewa Yogyakarta

Setelah diadakan kajian dan analisis berdasarkan temuan hasil penelitian pada saat penelitian ini dilakukan kebijakan perizinan investasi di Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Kulon Progo sebagai wilayah sampel penelitian masih mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota sebagai peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 13 dan 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan prinsip luas, nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi luas menghendaki bahwa kepada daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah (pusat). Prinsip nyata dan bertanggungjawab menghendaki bahwa daerah dalam melaksanakan otonominya untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang menjadi tanggungjawabnya. Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Kulon Progo setelah diteliti dan dikaji dalam membuat kebijakan perizinan investasi juga mengacu dan melaksanakan ketentuan-ketentuan yang menjadi kewenangannya.

Kebijakan perizinan investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Kulon Progo juga mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Pelayanan Publik. Sedangkan peraturan perundang-

undangan pusat lainnya yakni: Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota; Peraturan Presiden tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu; Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2010 tentang Daftar Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal; dan berbagai Peraturan Kepala BKPM yang mengatur tentang penyelenggaraan penanaman modal termasuk perizinan investasi seperti: Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (Perka BKPM) Nomor 11 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan, Pembinaan, dan Pelaporan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Di Bidang Penanaman Modal; Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (Perka BKPM) Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Penanaman Modal; Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (Perka BKPM) Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengendalian Pelaksanaan Penanaman Modal; dan Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (Perka BKPM) Nomor 14 Tahun 2009 tentang Sistem Pelayanan Informasi dan Perizinan Investasi Secara Elektronik. Di samping itu kebijakan perizinan investasi pada Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman mengacu juga pada Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Investasi.

Untuk mengkaji dan menganalisis rumusan konsep dan implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) pada berbagai produk hukum baik yang berbentuk peraturan daerah maupun produk-produk hukum lainnya di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, Pemerintah Kota Yogyakarta, dan

Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dianalisis dengan meggunakan kriteria rumusan konsep AUPB yang telah dituangkan dalam ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yakni asas-asas tentang penyelenggaraan negara yaitu asas: **kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsioalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas,** dan asas keadilan. Di samping itu analisis juga dilakukan dengan menggunakan tolok ukur ketentuan Pasal 344 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tentang asas-asas pelayanan publik yang juga diatur dalam Undang Undang Pelayanan Publik dan harus dilaksanakan oleh para penyelenggara pemerintahan di daerah yakni asas: **kepentingan umum; kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan hak dan kewajiban; keprofesionalan; partisipatif; persamaan perlakuan; keterbukaan; akuntabilitas; fasilitas khusus bagi kelompok rentan; ketepatan waktu;** dan **kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.** Hal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa rumusan konsep asas-asas tersebut juga merupakan pencerminan pula dari bagian AUPB yang kemudian dituangkan dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yakni asas: **kepastian hukum, kemamfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalagunakan wewenang, keterbukaan, kepentingan umum,** dan **asas pelayanan yang baik**.

Untuk mengkaji dan menganalisis apakah AUPB sudah dirumuskan dan diimplementasikan dalam produk daerah maka dilakukan telaah dan analisis dengan cara melihat rumusan AUPB secara eksplisit atau tersurat maupun implisit (tersirat) dalam produk-produk hukum daerah tersebut. Eksplisit atau tersurat[223], maksudnya adalah bahwa AUPB sudah dimuat dan dirumuskan secara terus terang, gamblang, sehingga orang dapat menangkap maksudnya dengan mudah tidak mempunyai gambaran yang kabur atau salah dalam produkhukum daerah tersebut. Sedangkan secara implisit[224] atau tersirat maksudnya bahwa AUPB itu sudah terkandung atau tersimpul dalam produk hukum daerah resebut meskipun tidak dinyatakan secara terang-terangan atau tidak dinyatakan secara jelas.

1. Rumusan Konsep dan Implementasi AUPB Dalam Produk Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman

Setelah diadakan penelitian, kajian dan analisis dengan menggunakan kriteria-kriteria yang telah disebutkan di muka, dapat dikemukakan bahwa kebijakan perizinan investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dituangkan dalam berbagai bentuk produk hukum daerah yakni Peraturan Daerah Kabupaten Sleman, Peraturan Bupati Sleman, dan Keputusan Bupati Sleman.

Berikut ini dipaparkan beberapa contoh Peraturan Daerah Kabupaten Sleman yang diteliti dan dikaji terkait dengan pengaturan kebijakan perizinan investasi di Kabupaten Sleman yang diambil secara acak, yakni:

1) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik;

---

[223] Kamus Besar Bahasa Indonesia, *op.cit.*, hlm 359
[224] *Ibid.*, hlm 529

2) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 4 Tahun 2013 tentang Usaha Pertambangan Mineral Bukan Logam;
3) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 6 Tahun 2010 tentang Surat Izin Usaha Perdagangan;
4) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;
5) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 8 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Gangguan;
6) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2001 tentang Izin Gangguan;
7) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung;
8) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
9) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 13 Tahun 2002 tentang Surat Izin Usaha Perdagangan;
10) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 14 Tahun 2002 tentang Wajib Daftar Perusahaan.

Setelah dikaji dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep dengan cara mencermati isi dari ketentuan yang dimuat dalam peraturan-peraturan daerah Kabupaten Sleman tersebut secara eksplisit belum banyak Perda yang merumuskan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 58 dan Pasal 344 ayat (2) Undang-Undang Nomor

23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan[225]. Dari Perda yang dikaji dan diteliti Perda Kabupaten Sleman No. 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung yang secara eksplisit dalam Pasal 2 memuat rumusan dan implementasi asas keseimbangan hak dan kewajiban dan asas kemanfaatan. Secara implisit Perda tersebut menyiratkan implementasi dari asas ketertiban, kepentingan umum, yang diuraikan dalam Pasal 3, 7, 9, 15, 19, 24, dan 26. Disamping itu secara eksplisit Perda Kabupaten Sleman No. 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dalam Pasal 2 memuat rumusan dan mengimplementasikan asas keadilan, kesamaan hak, ketertiban, kepastian hukum dan kemanfaatan. Namun asas-asas tersebut tidak diuraikan lagi ke dalam pasal-pasal lainnya. Dengan demikian dari 10 Perda yang diteliti baru ada dua (2) Perda yang secara eksplisit merumuskan konsep AUPB di dalamnya.

Beberapa contoh kebijakan perizinan investasi dalam bentuk Peraturan Bupati Sleman dan Surat Keputusan Bupati yang dicermati dan diteliti, yakni:

1) Peraturan Bupati Sleman Nomor 49 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung;
2) Peraturan Bupati Sleman Nomor 22 Tahun 2009 tentang Uraian Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah;

[225] Hasil wawancara dengan Bapak Hery Dwi Karyanto, SH selaku Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Sleman tanggal 20 Mei 2015, yang menyatakan bahwa secara implisit (tersirat) AUPB sudah terimplementasi dalam produk-produk hukum daerah Kabupaten Sleman, walaupun setelah dicermati masih ada produk hukum daerah Kabupaten Sleman yang hanya samar-samar dan sumir dalam menyiratkannya.

3) Peraturan Bupati Sleman Nomor 13 Tahun 2010 tentang Penataan Lokasi Toko Modern;
4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 45 Tahun 2010 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern;
5) Surat Keputusan Bupati Sleman Nomor 07a/Kep.KDH/2003 tentang Pemberian Sanksi Administrasi Bagi Pelanggaran IMB;
6) Surat Keputusan Bupati Sleman No. 5/Kep.KDH/A/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Retribusi IMB.

Setelah dikaji Peraturan Bupati Sleman dan Surat Keputusan Bupati Sleman yang diambil sebagai contoh tersebut juga banyak yang belum merumuskan dan mengimplementasikan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) secara eksplisit (tersurat) walaupun secara implisit namun masih samar-samar sudah menyiratkan AUPB sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 58 dan 344 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Peraturan Bupati Sleman dan Surat Keputusan Bupati Sleman tersebut juga belum menguraikan implementasi dan rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik secara eksplisit. Bahkan ada tiga (3) produk hukum daerah Kabupaten Sleman yang secara eksplisit maupun implisit setelah diteliti, dikaji dan dianalisis belum merumuskan konsep AUPB di dalamnya, yakni: Perda Kabupaten Sleman No. 2 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik; SK Bupati Sleman No. 07a/Kep.KDH/2003 tentang Pemberian

Sanksi Administrasi Bagi Pelanggaran IMB; dan SK Bupati Sleman No. 5/Kep.KDH/A/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Retribusi IMB.

Sebagai contoh analisis terhadap produk hukum daerah Kabupaten Sleman yang berbentuk peraturan daerah yakni Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2001 tentang Izin Gangguan mengatur tentang penyelenggaraan Izin Gangguan di Kabupaten Sleman. Setelah dikaji dan dicermati, ditemukan fakta bahwa dasar pertimbangan dari dikeluarkannya peraturan daerah tersebut di antaranya dinyatakan bahwa setiap kegiatan usaha dapat menimbulkan bahaya kerugian, gangguan kepada masyarakat dan kelestarian lingkungan, sehingga Pemeritah Daerah Kabupaten Sleman perlu melakukan pembinaan, pengawasan dan pengendalian terhadap setiap kegiatan usaha yang dilakukan oleh masyarakat melalui pemberian izin gangguan. Di dalam dasar pertimbangan dari dikeluarkannya peraturan daerah ini memang secara implisit (tersirat) sudah mengandung implementasi asas kepentingan umum yakni usaha untuk melakukan pembinaan, pengawasan dan pengendalian terhadap setiap kegiatan usaha supaya tidak merugikan masyarakat (umum) dan tidak merugikan kelestarian lingkungan yang penting bagi masyarakat umum. Namun demikian asas-asas tersebut tidak diurai dan dirumuskan secara rinci dan secara eksplisit (tersurat) dalam ketentuan pasal-pasal bagian batang tubuh dari Peraturan Daerah Kabupaten Sleman tentang Izin Gangguan. Pada hal seharusnya pemberian izin dipakai oleh pemerintah sebagai sarana untuk mengontrol kegiatan warga masyarakat agar tidak merugikan warga masyarakat lainnya.

Kebijakan pengaturan mengenai izin bangunan ini seharusnya dipakai utuk mengarahkan warga yang akan mendirikan suatu usaha agar tidak merugikan warga masyarakat yang berada dan bertempat tinggal di daerah di mana usaha tersebut akan didirikan. Pemerintah Kabupaten dengan mengeluarkan izin gangguan kepada warga yang memohon izin gangguan secara filosofi ikut bertanggung jawab terhadap kerugian yang terjadi atau yang diderita warga masyarakat apabila usaha yang akan dilakukan itu nantinya menimbulkan kerugian bagi warga sekitar. Berdasarkan hasil telaah dan kajian dengan pendekatan perundang-undangan seharusnya keputusan pemberian izin itu diarahkan untuk mengendalikan aktivitas-aktivitas masyarakat untuk mencegah bahaya terhadap lingkungan hidup, melindungi objek-objek tertentu dan mengarahkan agar kegiatan yang terkait dengan keputusan pemberian tidak merugikan orang lain terutama warga yang berada di sekitar bangunan yang didirikan. Konsep rumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik seharusnya dituangkan secara eksliplisit dan terinci supaya alat administrasi negara yang mengeluarkan keputusan izin dapat melakukannya dengan tepat dan benar.

Agar lebih jelas analisis dan kajian dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep rumusan AUPB terhadap produk-produk hukum daerah Kabupaten Sleman yang berupa Peraturan Daerah Kabupaten Sleman, Peraturan Bupati Sleman, dan Surat Keputusan Bupati Sleman tersebut dituangkan dalam bentuk tabel dan dipaparkan dalam tabel berikut.

Tabel 6. Rumusan konsep dan Implementasi AUPB Dalam Poduk Hukum Daerah Kabupaten Sleman

No	Jenis Produk Hukum Daerah	Analisis dan Kajian Terhadap Rumusan Konsep dan Impementasi AUPB Pada Produk Hukum Daerah Kabupaten Sleman
1	Perda Kabupaten Sleman No. 2 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik	Secara eksplisit dan implisit belum merumuskan AUPB
2	Perda Kabupaten Sleman No. 4 Tahun 2013 tentang Usaha Pertambangan Mineral Bukan Logam	Secara eksplisit belum merumuskan dan mengimplementasikan AUPB, namun secara samar-samar menyiratkan implementasi asas kepentingan umum
3	Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2010 tentang Surat Izin Usaha Perdagangan	Secara eksplisit belum merumuskan konsep & mengimplementasikan AUPB, secara samar-samar menyirat asas keseimbangan antara hak dan kewajiban, dan asas profesionalisme
4	Perda Kabupaten Sleman No. 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern	Secara eksplisit dalam Pasal 2 memuat rumusan dan mengimplementasikan asas keadilan, kesamaan hak, ketertiban, kepastian hukum dan kemanfaatan. Namun asas-asas tersebut tidak diuraikan lagi ke dalam pasal-pasal lainnya.
5	Perda No. 8 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Gangguan	Secara eksplisit belum merumuskan AUPB, namun secara implisit menyiratkan implementasi asas kepentingan umum dalam Pasal 2, 5 dan 6
6	Perda No. 12 Tahun 2001 tentang Izin Gangguan	Secara eksplisit belum merumuskan AUPB, namun secara implisit menyiratkan implementasi asas kepentingan umum,
7	Perda Kabupaten Sleman No. 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung	Secara eksplisit dalam Pasal 2 memuat rumusan dan implementasi asas keseimbangan dan asas kemanfaatan. secara implisit mengimplementasikan asas ketertiban, kepentingan umum, yang diuraikan dalam Pasal 3, 7, 9, 15, 19, 24, dan 26
8	Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	Secara eksplisit belum merumuskan AUPB, namun secara implisit menyiratkan implementasi asas kepentingan umum, dan ketertiban dalam berbagai pasal di dalamnya
9	Perda Kabupaten Sleman No. 16 Tahun 2003 tentang	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB dan secara implisit juga

	Perizinan di Bidang Industri	belum menyiratkan implementasi AUPB
10	Perda Kabupaten Sleman No. 14 Tahun 2002 tentang Wajib Daftar Perusahaan.	Secara eksplisit belum merumuskan AUPB, namun secara implisit menyiratkan implementasi asas tertib penyelenggaraan negara
11	Perbup Sleman No. 49 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung.	Secara eksplisit belum merumuskan AUPB, namun secara implisit menyiratkan implementasi asas kepentingan umum dan asas kepastian hukum yang tertuang dalam berbagai pasal
12	Perbup Sleman No. 22 Tahun 2009 tentang Uraian Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah,;	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB, secara implisit menyiratkan impelnentasi asas akuntabilitas dan asas keprofesionalan
13	Perbup Sleman No. 13 Tahun 2010 tentang Penataan Lokasi toko Modern	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB, secara implisit dan samar-samar menyiratkan impementasi asas kepentingan umum
14	Perbup Sleman No. 45 Tahun 2010 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB dan secara implisit menyiratkan implementasi asas kepentingan umum dan asas keprofesionalan
15	Surat Keputusan Bupati Sleman No. 07a/Kep.KDH/2003 tentang Pemberian Sanksi Administrasi Bagi Pelanggaran IMB	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB, dan secara implisit belum menyiratkan implementasi AUPB
16	Surat Keputusan Bupati Sleman No. 5/Kep.KDH/A/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Retribusi IMB.	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB dan belum menyiratkan implementasi AUPB

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian Produk-Produk Hukum Daerah Kabupaten Sleman

Apabila dikaji dan dianalisis dengan pendekatan perundang-undangan dengan mengacu pada rumusan konsep asas-asas yang tertuang dalam ketentuan Pasal 58 dan Pasal 344 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun

2014 tentang Administrasi Pemerintahan yakni asas: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik, dapat disimpulkan bahwa produk-produk hukum daerah Kabupaten Sleman tersebut secara eksplisit belum merumuskan dan mengimplementasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), dari 16 sampel produk hukum yang diteliti setelah dicermati dan dianalisis hanya ada dua (2) produk hukum yang secara eklisit merumuskan AUPB yakni asas **keseimbangan** dan **kemanfaatan** dalam Perda Kabupaten Sleman No. 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung. Dan dalam Perda 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, yakni asas: **keadilan, kesamaan hak, ketertiban, kepastian hukum** dan asas **kemanfaatan**.

Namun demikian secara implisit (tersirat) dalam beberapa produk hukum sudah menyiratkan implementasi beberapa AUPB yakni asas **kepentingan umum** asas **kemanfaatan**, asas **ketertiban**, dan asas **kepastian hukum** sesuai AUPB yang tertuang dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Apabila dikaji hal ini terlihat dalam Perda Kabupaten Sleman No. 4 Tahun 2013 tentang Usaha Pertambangan Mineral Bukan Logam; Perda No. 8 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Gangguan; Perda Kabupaten Sleman No. 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung; Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan; Perbup Sleman No. 49 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung.

Berdasarkan kajian tersebut dapat dikemukakan simpulan bahwa masih sedikit produk hukum daerah Kabupaten Sleman yang sudah merumuskan konsep dan mengimplementasikan rumusan konsep AUPB sesuai ketentuan asas-asas yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

2. Rumusan Konsep dan Implementasi AUPB Dalam Produk Hukum Pemerintah Kota Yogyakarta

Setelah diteliti dan dianalisi kebijakan perizinan investasi Pemerintah Kota Yogyakarta, seperti halnya di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dituangkan juga dalam berbagai produk hukum daerah yang mengacu pada berbagai peraturan perundang-undangan baik dari pemerintah pusat maupun kebijakan dari Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Berbagai peraturan perundang-undangan pusat terkait dengan penanaman modal termasuk perizinan investasi tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan berbagai kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam bentuk Peraturan Daerah Kota Yogyakarta maupun Peraturan Wali Kota Yogyakarta dan produk hukum daerah Kota Yogyakarta lainnya.

Seperti halnya di Kabupaten Sleman, kajian dan analisis dilakukan dengan menggunakan kriteria rumusan AUPB yang telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Setelah diteliti, dikaji dan dianalisis kebijakan perizinan investasi di Kota Yogyakarta juga dituangkan dalam berbagai produk hukum daerah. Namun demkian setelah dikomparasikan dengan kebijakan perizinan investasi di Kabupaten Sleman, produk hukum daerah Kota Yogyakarta sudah banyak yang merumuskan konsep dan mengimplementasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) secara eksplisit maupun secara implisit di dalamnya.

Untuk mengkaji dan menganalisis rumusan konsep dan implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik pada produk hukum daerah Kota Yogyakarta dikemukakan beberapa contoh produk hukum kebijakan perizinan investasi yang telah dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah Kota Yogyakarta, Peraturan Walikota Yogyakarta dan produk hukum daerah lainnya yang diambil secara acak. Kajian dan analisis dilakukan untuk melihat rumusan konsep dan implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) di dalam produk hukum Peraturan Daerah Kota Yogyakarta baik secara eksplisit maupun secara implisit dan uraian asas-asas umum tersebut ke dalam rumusan pasal-pasal produk hukum daerah Kota Yogyakarta. Di antara Peraturan Daerah Kota Yogyakarta yang dikaji dan dianalisis yaitu:

1) Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakata Nomor 9 Tahun 1991 tentang Pemeliharaan Assainering. Setelah dikaji dan dianalisis secara **implisit** Peraturan daerah tersebut sudah menuangkan dan merumuskan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Hal ini terlihat dari ketetuan Pasal 9 yang telah menuangkan asas **kepentingan umum** yang di dalamnya;

2) Peraturan Daerah Kotamadya Daerah tingkat II Yogyakarta Nomor 8 Tahun 1998 tentang Izin Penyelenggaraan Reklame, secara **implisit** sudah merumuskan dan sudah megimplementasikan rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik. Di antara asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut adalah **asas ketepatan waktu** yang tertuang dalam ketentuan Pasal 3, **asas keprofesionalan** dan asas **partisipatif** dalam ketentuan pasal 6. Asas **kepentingan umum** dan **keseimbangan antara hak dan kewajiban** secara implisit tersirat dan terurai dalam ketentuan Pasal 8 dan Pasal 11.

3) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pemberian Surat Izin Usaha Jasa Konstruksi, secara **implisit** sudah menyiratkan rumusan dan implementasi asas-asas umum yang baik seperti asas **profesionalitas** yang dituangkan dalam ketentuan Pasal 3, asas **akuntabilitas** yang secara implisit dituangkan dalam ketentuan Pasal 10. Asas **kepastian hukum** yang dituangkan dalam Pasal 16. Asas **keterbukaan** tertuang dan terurai dalam Pasal 20;

4) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2001 tentang Perizinan Angkutan secara **implisit** telah menyiratkan rumusan asas **keterbukaan** dan **akuntabilitas**, serta asas **keprofesionalan** yang diuraikan dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8. Asas keseimbangan antara hak dan kewajiban tersirat dalam ketentuan pasal 9 dan Pasal 10;

5) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2001 tentang Retribusi Perizinan Angkutan sudah merumuskan dan

mengimplementasikan AUPB dalam produk hukum ini, yaitu: asas **keterbukaan** dan **kesimbangan antara hak dan kewajiban** yang tersirat dalam ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6; **asas kepentingan umum** dan **asas keterbukaan** tersirat dalam ketentuan Pasal 7 dan 8; asas **ketepatan waktu** tersirat dalam ketentuan Pasal 10 dan Pasal 14; dan asas **profesionalitas** yang tersirat dalam ketentuan Pasal 14 dan 15;

6) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2009 tentang Surat Izin Usaha Perdagangan sudah merumuskan dan mengimplementasikan secara **implisit** asas **keseimbangan antara hak dan kewajiban** dalam ketentuan Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 13 dan Pasal 14;
7) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 21 Tahun 2009 tentang Pemotongan Hewan dan Penanganan Daging. Peraturan daerah ini telah merumuskan dan mengimplementasikan secara **implisit** asas **kepentingan umum** dan **keseimbangan antara hak dan kewajiban** dalam ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3. Asas **keprofesionalan** tersirat dalam ketentuan Pasal 4. Asas keprofesionalan tersirat dalam Pasal 6, di samping itu dalam ketentuan Pasal 6 ini juga tersirat adanya asas **kepentingan umum**, di sampingitu asas **kepentingan umum** tersirat juga dalam ketentuan Pasal 7 dan 8. Asas **keprofesionalan** dan asas **keterbukaan** tersirat juga dalam ketentuan Pasal 12, 13, 14;
8) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan. Peraturan daerah ini secara **eksplisit** sudah merumuskan konsep dan mengimplementasikan asas-asas umum

pemerintahan yang baik (AUPB), hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 2 dari Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010, yang menyatakan bahwa Kepariwisataan (di Yogyakarta) diselenggarakan berdasarkan asas:

a) **manfaat;**
b) kekeluargaan;
c) pemerataan;
d) **keseimbangan;**
e) kemandirian;
f) kelestarian;
g) **partisipatif;**
h) berkelanjutan;
i) demokratis;
j) kesetaraan;
k) kesatuan; dan
l) **profesionalisme.**

Rumusan konsep ssas-asas umum tersebut kemudian diurai ke dalam rumusan pasal-pasal dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010;

9) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung, secara **eksplisit** telah merumuskan dan mengimplementasikan asas **kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum**, dan **asas keseimbangan** dan diurai dalam Pasal 3, 5, 6, 8, 9, 12, 14, 15, dan 16. Di samping itu Pasal-pasal tersebut juga merumuskan secara **implisit** dan mengimplementasikan asas **keprofesionalan** dan asas **fasilitas khusus bagi kelompok rentan**. Rumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut juga tersirat dalam ketentuan Pasal 17 dan Pasal 19. Di samping itu Pasal 20, 21, 24 menyiratkan rumusan dan implementasi asas **keseimbangan**;

10) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2012 tentang Retribusi Perizinan Tertentu, secara **eksplisit** merumuskan asas kepastian hukum pada bagian menimbang dari dikeluarkannya Perda tersebut dan secara **implisit** sudah merumuskan dan mengimplementasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal ini tampak dalam bagian menimbang yang menyiratkan asas keseimbangan antara hak dan kewajiban, ketentuan Pasal 3 yang menyiratkan rumusan dan implementasi dari asas **kepentingan umum, kemanfaatan,** dan asas **keprofesionalan**.

Apabila dikaji dan dianalisis dengan menggunakan tolok ukur rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 58 dan Pasal 344 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dapat dikemukakan bahwa produk hukum Kota Yogyakarta yang berupa peraturan daerah sudah banyak yang merumuskan konsep AUPB dan sudah mengimplementasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) serta menguraikannya secara **eksplisit** maupun **implisit** di dalamnya.

Sedangkan untuk kebijakan perizinan investasi yang dituangkan dalam bentuk peraturan walikota, secara acak diambil contoh yaitu:

1) Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 23 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2012 tentang Perizinan Tertentu;

2) Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2011 tentang Penetapan Persyaratan Perizinan dan waktu Pelayanan Perizinan di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta;
3) Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perizinan Pada Pemerintah Kota Yogyakarta;
4) Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 79 Tahun 2010 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket;
5) Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Nomor 4 Tahun 2009 tentang Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP);
6) Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 140 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Dokumen Lingkungan;
7) Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 70 Tahun 2009 tentang Izin Penyelenggaraan Salon Kecantikan;
8) Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 03 Tahun 2009 tentang Pemberian Insentif Terhadap Investasi pada Tahun 2009 di Kota Yogyakarta;
9) Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pemberian Kemudahan dan Keringanan Pelayanan Perizinan Bagi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) Di Kota Yogyakarta 2008; dan
10) Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 12 Tahun 2007 tentang Mekanisme Penegakan Peraturan Daerah Tentang IzIn Membangun Bangun Bangunan (IMBB).

Setelah dikaji dan dianalisis, produk-produk hukum daerah Kota Yogyakarta yang terkait dengan kebijakan perizinan investasi yang berupa peraturan walikota tersebut di muka banyak yang belum merumuskan secara eksplisit dan terurai konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik di dalamnya, walaupun secara **implisit** asas-asas tersebut sudah dirumuskan dalam Peraturan Walikota Yogyakarta. Sebagai contoh analisis rumusan konsep dan implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik pada Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 12 Tahun 2007 tentang Mekanisme Penegakan Peraturan Daerah Tentang Izin Membangun Bangun Bangunan (IMBB).

Supaya lebih jelas hasil penelitian, kajian dan analisis terhadap rumusan dan implementasi AUPB pada produk-produk hukum daerah Kota Yogyakarta yang berupa Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota yang dikaji dan dianalis dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep dirumuskan dalam bentuk tabel dan dipaparkan dalam tabel berikut.

Tabel 7. Rumusan Konsep dan Implementasi AUPB Dalam Poduk Hukum Daerah Kota Yogyakarta

No	Jenis Produk Hukum Daerah	Analisis dan Kajian Terhadap Rumusan Konsep dan Impementasi AUPB Pada Produk Hukum Daerah Kota Yogyakarta
1	Perda Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakata No. 9 Tahun 1991 tentang Pemeliharaan Assainering.	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB, namun secara implisit telah menyiratkan implementsi asas kepentingan umum pada bagian menimbang dan Pasal 9 ayat (5), asas profesionalitas dalam Pasal 3 ayat (1)
2	Perda Kotamadya Daerah tingkat II Yogyakarta No. 8 Tahun 1998 tentang Izin Penyelenggaraan Reklame	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB, namun secara implisit telah menyiratkan implementasi asas ketepatan waktu, asas keprofesionalan dan asas partisipatif dalam Pasal 2 ayat 2, Pasal 6, Pasal 11, dan Pasal 17

3	Perda Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2001 tentang Pemberian Surat Izin Usaha Jasa Konstruksi,	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB, namun secara implisit telah menyiratkan implementasi asas profesionalitas, kepastian hukum, dan kepentingan umum, pada bagian menimbang, Pasal 4, 11, 12, 15, dan Pasal 16
4	Perda Kota Yogyakarta No. 5 Tahun 2001 tentang Perizinan Angkutan	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB, namun secara implisit menyiratkan implementasi asas keterbukaan dan akuntabilitas, transparansi, keprofesionalan, ketertiban, kepentingan umum dan asas keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam Pasal 12, 16, 7, 18, dan 19
5	Perda Kota Yogyakarta No. 6 Tahun 2001 tentang Retribusi Perizinan Angkutan.	Secara eksplisit belum merumuskan AUPB, namun secara implisit telah menyiratkan implementasi asas keterbukaan dan kesimbangan antara hak dan kewajiban, kepentingan umum, keterbukaan, ketepatan waktu dan asas profesionalitas dalam Pasal 8, 24, 30
6	Perda Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2009 tentang Surat Izin Usaha Perdagangan	Secara eksplisit belum merumuskan AUPB, namun secara implisit telah menyiratkan implementasi asas keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam ketentuan Pasal Pasal 9 ayat 1, dan Pasal 22
7	Perda Kota Yogyakarta No. 21 Tahun 2009 tentang Pemotongan Hewan dan Penanganan Daging.	Secara eksplisit belum merumuskan AUPB, namun secara implisit telah menyiratkan implementasi asas kepentingan umum dan keseimbangan antara hak dan kewajiban, keprofesionalan, dan asas kepentingan umum dalam Pasal 2, 3,4,5, 6, 7, 12, 13, 14, 17, dan 23
8	Perda Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan.	Secara eksplisit sudah merumuskan, menguraikan dan mencantumkan konsep AUPB dalam Pasal 2 nya, yakni asas: manfaat, pemerataan, keseimbangan, kemandirian, partisipatif, kesetaraan, kesatuan, dan profesionalitas. AUPB ini diurai secara rinci dalam pasal-pasal lainnya, seperti Pasal 3, 4, dan 6.
9	Perda Kota Yogyakarta No. 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung,;	Secara eksplisit telah merumuskan, menguraikan dan mencantumkan konsep AUPB yakni asas: kepastian hukum, tertib

		penyelenggaraan negara, kepentingan umum, dan asas keseimbangan dan diurai dalam Pasal 3, 5, 6, 8, 9, 12, 14, 15, dan 16. Secara implisit bagian menimbang menyiratkan asas keseimbangan antara hak dan kewajiban, ketentuan Pasal 3 yang menyiratkan dari asas kepentingan umum, kemanfaatan, asas keprofesionalan. dan asas fasilitas khusus bagi kelompok rentan, dan asas keseimbangan dan diurai dalam Pasal 3,5,6, 8, 9, 12, 15, 16, 17, 20, 21, 24
10	Perda Kota Yogyakarta No. 3 Tahun 2012 tentang Retribusi Perizinan Tertentu	Secara eksplisit dalam bagian menimbang sudah merumuskan konsep AUPB yakni asas kepastian hukum. Secara implisit telah menyiratkan implementasi asas kepentingan umum dan asas keprofesionalan dalam Pasal 3, 4, 14
11	Perwal Kota Yogyakarta No. 23 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Kota Yogya No. 3 Tahun 2012 tentang Perizinan Tertentu;	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB, namun secara implisit telah menyiratkan implementasi asas profesionalitas dan asas kepentingan umum.
12	Perwal Kota Yogyakarta No. 37 Tahun 2011 tentang Penetapan Persyaratan Perizinan dan waktu Pelayanan Perizinan di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta;	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB, namun secara implisit telah menyiratkan implementasi asas profesionalitas.
13	Perwal Kota Yogyakarta No. 18 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perizinan Pada Pemerintah Kota Yogyakarta;	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB, namun secara implisit menyiratkan implementasi asas profesionalitas.
14	Perwal Kota Yogyakarta No. 79 Tahun 2010 tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket;	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB, namun secara implisit menyiratkan implementasi asas profesionalitas dan asas kepentingan umum.
15	Perwal Kota Yogyakarta No. 11 Tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda No. 4 Tahun 2009 tentang Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP);	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB, namun secara implisit menyiratkan implementasi asas profesionalitas.

16	Perwal Kota Yogyakarta No. 140 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Dokumen Lingkungan;	Secara eksplisit sudah merumuskan dan mengimplementasikan asas kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi dan diurai secara implisit dalam pasal-pasal lainnya.
17	Perwal Kota Yogyakarta No. 70 Tahun 2009 tentang Izin Penyelenggaraan Salon Kecantikan;	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB, namun secara implisit menyiratkan implementasi asas profesionalitas dan asas kepentingan umum.
18	Perwal Kota Yogyakarta No. 03 Tahun 2009 tentang Pemberian Insentif Terhadap Investasi pada Tahun 2009 di Kota Yogyakarta;	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB, namun secara implisit menyiratkan implementasi asas profesionalitas dan asas kepentingan umum.
19	Perwal Kota Yogyakarta No. 17 Tahun 2008 tentang Pemberian Kemudahan dan Keringanan Pelayanan Perizinan Bagi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) Di Kota Yogyakarta 2008	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB, namun secara implisit telah menyiratkan implementasi asas profesionalitas, kepentingan umum, dan asas keadilan.
20	Perwal Kota Yogyakarta No 12 Tahun 2007 tentang Mekanisme Penegakan Peraturan Daerah Tentang IzIn Membangun Bangun Bangunan (IMBB).	Secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB, namun secara implisit menyiratkan implementasi asas profesionalitas, kepentingan umum, dan asas ketertiban.

Sumber : Dokumen Hasil Penelitian Produk-Produk Hukum Daerah Kota Yogyakarta

Apabila dikaji dan dianalisis dengan pendekatan perundang-undangan dengan mengacu pada asas-asas yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dapat disimpulkan bahwa dari 20 produk hukum daerah Kota Yogyakarta yang diteliti secara eksplisit (tersurat) ada empat (4) produk hukum yang berbentuk peraturan daerah dan peraturan walikota yang sudah merumuskan dan mengimplementasikan AUPB di dalamnya yakni asas:

kemanfaatan, kepentingan umum, kecermatan, kesetaraan, kepastian hukum, keterbukaan, dan asas-asas lainnya yang mencerminkan implementasi asas pelayanan yang baik dan diurai secara eksplisit dan implisit dalam pasal-pasalnya, yakni dalam Perda Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan dan Perda Kota Yogyakarta No. 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung, Perda Kota Yogyakarta tentang Retribusi Perizinan Tertentu, dan Perwal Kota Yogyakarta No. 140 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Dokumen Lingkungan.

Sedangkan secara implisit (tersirat) dari 20 (dua puluh) produk hukum daerah Kota Yogyakarta sudah menyiratkan rumusan konsep dan implementasi AUPB sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan walaupun produk hukum itu dikeluarkan sebelum keluarnya undang-undang tersebut, yaitu asas: kepentingan umum, pelayanan yang baik, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, keterbukaan, tidak menyalahgunakan wewenang, dan asas kepastian hukum. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa produk hukum Kota Yogyakarta yang mengatur tentang kebijakan perizinan investasi yang diteliti sudah merumuskan dan mengimplementasikan AUPB sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Noor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemrintahan, walaupun sebagian besar masih dirumuskan secara implisit (tersirat) di dalam ketentuan pasal-pasalnya.

3. Rumusan Konsep dan Implementasi AUPB Dalam Produk Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Kulonprogo

Setelah diteliti dan dikaji seperti halnya kebijakan perizinan investasi di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman, kebijakan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo juga dituangkan dalam berbagai produk hukum daerah. Produk hukum daerah tersebut dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo, Peraturan Bupati Kulon Progo, maupun Surat Keputusan Bupati Kulon Progo dan produk-produk hukum daerah Kulon Progo lainnya.

Apabila dikaji dan dianalisis dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep kebijakan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo yang dituangkan dalam berbagai produk hukum daerah beberapa diantaranya sudah merumuskan konsep dan mengimplementasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik secara eksplisit. Untuk mengkaji dan menganalisis implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam produk hukum Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo dikemukakan beberapa contoh produk hukum kebijakan perizinan investasi yang telah dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo, Peraturan Bupati Kulon Progo dan produk hukum daerah Kulon Progo lainnya yang diambil secara acak. Kajian dan analisis dilakukan untuk melihat rumusan konsep dan implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik di dalam produk hukum peraturan daerah Kulon Progo baik secara eksplisit maupun implisit uraian asas-asas tersebut ke dalam rumusan pasal-pasal produk-produk hukum daerah Kabupaten Kulon Progo. Namun demikian perlu diketahui banwa produk-produk hukum daerah Kabupaten Kulon Progo yang telah dkeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo

dari segi kuantitas lebih sedikit bila dibandingkan dengan produk-produk hukum daerah yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta, sehingga dalam penelitian ini hanya diambel sejumlah 10 sampel produk hukum daerah Kabupaten Kulon Progo secara acak untuk melihat rumusan konsep dan implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dari produk-produk hukum daerah Kabupaten Kulon Progo yang terkait dengan kebijakan perizinan investasi.

Berikut ini dipaparkan hasil kajian dan analisis rumusan konsep dan implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dari produk-produk hukum daerah Kabupaten Kulon Progo yang terkait dengan kebijakan perizinan investasi yang diambil secara acak. Acuan dan tolok ukur yang dipakai untuk menganalisis juga seperti halnya tolok ukur yang dipakai untuk menganalisis produk hukum Kabupaten Sleman dan produk hukum Kota Yogyakarta tolok ukur yang dipakai untuk menganalisis adalah rumusan konsep AUPB yang telah dituangkan dalam ketentuan Pasal 58 dan Pasal 344 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

10 (sepuluh) produk hukum Kabupaten Kulon Progo yang diambil sebagai contoh secara acak untuk dikaji dan dianalisis adalah sebagai berikut:

1) Peraturan Daerah Kulon Progo Nomor 2 Tahun 2002 tentang Izin Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan;

2) Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 14 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Bangunan;
3) Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No. 15 Tahun 2011 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
4) Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 8 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Gangguan;
5) Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No. 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek;
6) Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No. 2 Tahun 2007 tentang Izin Usaha Perdagangan dan Retribusinya;
7) Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo No. 21 Tahun 2012 tentang Perlindungan, Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal;
8) Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara;
9) Peraturan Bupati Kulon Progo No. 4 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perizian Usaha Toko Modern;
10) Surat Keputusan Bupati Kulon Progo No. 297 Tahun 2013 tentang Pendelegasian Wewenang Pemberian Perizinan dan non Perizinan di Bidang Penanaman Modal Kepada Kepala Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu.

Setelah dikaji dan dianalisis, ditemukan fakta bahwa dari produk-produk hukum daerah Kabupaten Kulon Progo tersebut ada yang sudah merumuskan konsep dan mengimplementasikan secara eksplisit AUPB di dalamnya dan

menguraikannya ke dalam pasal-pasal produk hukum daerah Kulon Progo. Namun masih ada produk hukum daerah yang secara eksplisit belum merumuskan konsep AUPB di dalamnya.

Hasil telaah, kajian dan analisis temuan rumusan konsep dan implementasi AUPB pada produk-produk hukum daerah Kabupaten Kulon Progo tersebut apabila dituangkan dalam bentuk tabel, akan terlihat sebagai berikut.

Tabel 8. Rumusan Konsep dan Implementasi AUPB Dalam Poduk Hukum Daerah Kabupan Kulon Progo

No	Jenis Produk Hukum Daerah	Analisis dan Kajian Terhadap Rumusan konsep dan Impementasi AUPB Pada Produk Hukum Daerah Kabupaten Kulon Progo
1	Perda Kulon Progo No. 2 Tahun 2002 tentang Izin Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C	Secara **eksplisit** belum merumuskan konsep AUPB, namun secara **implisit** telah merumuskan implementasi asas **kepentingan umum** dalam ketentuan Pasal 2 dan dijabarkan lagi dalam Pasal 5, dan **asas keseimbangan antara hak dan kewajiban** diuraikan dalam ketentuan Pasal 21, 22, dan 23.
2	Perda Kabupaten Kulon Progo No. 14 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Bangunan	Secara **eksplisit** belum merumuskan konsep AUPB, namun secara **implisit** telah meguraikan implementasi asas **kepentingan umum**, asas **partisipasi**, dalam ketentuan bagian konsideran dan ketentuan Pasal 8, 13, dan Pasal 14
3	Perda Kabupaten Kulon Progo No. 15 Tahun 2011 tentang Retribusi Ijin Mendirikan Bangunan	Secara **eksplisit** belum merumuskan konsep AUPB, namun secara **implisit** telah meguraikan implementasi asas **kepentingan umum** dan **asas partisipasi** dalam ketentuan bagian menimbang dan asas **fasilitas khusus bagi kelompok rentan** terlihat dari ketentuan Pasal 19 ayat (2)
4	Perda Kabupaten Kulon Progo No. 8 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Gangguan	Secara **eksplisit** belum merumuskan konsep AUPB, namun secara **implisit** telah menyiratkan rumusan implementasi **asas partisipatif** dan **keseimbangan antara hak dan kewajiban**
5	Perda Kabupaten Kulon Progo	Secara **eksplisit** belum merumuskan

	No. 9 Tahun 2012 tentang Retribusi Izin Trayek	konsep AUPB, namun secara **implisit** telah menyiratkan rumusan implementasi asas **kepentingan umum** pada bagian menimbang
6	Perda Kabupaten Kulon Progo No. 2 Tahun 2007 tentang Izin Usaha Perdagangan dan Retribusinya	Secara **eksplisit** belum merumuskan konsep AUPB, namun secara **implisit** telah menyiratkan rumusan implementasi asas **kepastian hukum** dan asas **kepentingan umum** pada Pasal 2, **asas keadilan** pada Pasal 6
7	Perda Kabupaten Kulon Progo No. 21 Tahun 2012 tentang Perlindungan, Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal	Secara **eksplisit** telah merumuskan konsep AUPB dan mengimplementasikan asas **kepastian hukum, transparansi, akuntabilitas, efektif** dan **efisien** dalam Pasal 2 namun belum dijabarkan secara rinci dalam pasal-pasal lainnya
8	Perda No. 4 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara	Secara **eksplisit** telah merumuskan konsep AUPB yakni **asas kemanfaatan, keadilan** dan **keseimbangan, partisipatif, transparans,** dan asas **ketertiban**. Secara eksplisit AUPB juga dirumuskan dan diuraikan dalam pasal-pasal lain seperti Pasal 2 ayat (2),Pasal 3, Pasal 4, Pasal 7, Pasal 24 dan pasal-pasal lainnya.
9	Perbup Kulon Progo No. 4 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perizinan Usaha Toko Modern	Secara **eksplisit** telah merumuskan konsep dan mengimplementasikan AUPB, yaitu asas **kepastian hukum** dalam Pasal 2 ayat (1). Secara **implisit** telah merumuskan implementasi **asas kepentingan umum, asas keseimbangan antara hak dan kewajiban, asas keadilan** dan **asas tertib penyelenggaraan negara** seperti terlihat dalam Pasal 3 ayat (3), Pasal 4 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4)
10	S.K Bupati Kulon Progo No. 297 Tahun 2013 tentang Pendelegasian Wewenang Pemberian Perijinan dan non Perijinan di Bidang Penanaman Modal Kepada Kepala Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu	Secara eksplisit dan implisit belum menyiratkan rumusan konsep dan implementasi AUPB

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian Berbagai Produk Hukum Daerah Kabupaten Kulon Progo

Apabila dikaji dan dianalisis dengan mengacu pada asas-asas yang tertuang dalam ketentuan Pasal 58 dan Pasal 344 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yakni asas: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik, dapat disimpulkan bahwa dari 10 (sepuluh) sampel produk hukum daerah Kabupaten Kulon Progo tersebut 3 (tiga) di antaranya sudah merumuskan secara eksplisit AUPB, yakni: Perda Kabupaten Kulon Progo No. 21 Tahun 2012 tentang Perlindungan, Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal telah merumuskan dan megimplementasikan asas: **kepastian hukum, keterbukaan, kemanfaatan,** dan asas **kecermatan** dalam Pasal 2 namun belum dijabarkan secara rinci dalam pasal-pasal lainnya; Perda No. 4 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara telah merumuskan dan megimplementasikan asas: **asas kemanfaatan, ketidakberpihakan, keterbukaan, partisipatif, transparans**, dan **asas pelayanan yang baik**. Secara eksplisit AUPB tersebut juga dirumuskan dan diuraikan dalam pasal-pasal lain seperti Pasal 2 ayat (2),Pasal 3, Pasal 4, Pasal 7, Pasal 24 dan pasal-pasal lainnya dari Perda No. 4 Tahun 2014 tersebut. Di samping itu juga dalam Perbup Kulon Progo No. 4 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perizinan Usaha Toko Modern telah dirumuskan konsep dan implementasi AUPB, yaitu asas kepastian hukum dalam Pasal 2 ayat (1).

Setelah dikaji dan dianalisis produk hukum daerah Kulon Progo secara implisit (tersirat) juga sudah merumuskan dan mengimplementasikan AUPB di dalamnya, kecuali produk hukum daerah Kulon Progo yang berbentuk S.K Bupati Kulon Progo No. 297 Tahun 2013 tentang Pendelegasian Wewenang Pemberian Perizinan dan non Perizinan di Bidang Penanaman Modal Kepada Kepala Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu setelah dikaji secara eksplisit maupun implisit belum merumuskan dan mengimplementasikan konsep AUPB.

Setelah dicermati da dianalisis dengan mengkaji produk hukum daerah Kabupaten Kulon tersebut melalui ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, secara implisit AUPB yang ditemukan dalam berbagai produk hukum daerah Kabupaten Kulon Progo tersebut yakni, asas: **kepentingan umum, kepastian hukum, ketidak berpihakan**, dan asas-asas lain yang termasuk dalam asas **pelayanan yang baik**.

Untuk melihat karakteristik produk hukum di wilayah sampel penelitian maka diadakan kajian dan analisis dengan membandingkan rumusan konsep dan implementasi AUPB dalam produk-produk hukum daerah Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta dan Kabupaten Kulon Progo yang hasilnya seperti terlihat pada tabel 9. Untuk itu dapat dikemukakan bahwa karakter rumusan dan implementasi AUPB pada produk hukum daerah Kabupaten Sleman masih sedikit yang merumuskan konsep dan implementasi AUPB secara eksplisit maupun implisit dalam produk hukum yang berupa Peraturan Daerah, Peraturan Bupati, maupun poduk hukum yang berbentuk SK Bupati. Sedangkan produk hukum daerah Kota Yogyakarta sudah banyak yang merumuskan konsep dan mengimplementasikan

AUPB secara terurai dan terinci dalam ketentuan pasal-pasalnya. Produk hukum daerah Kabupaten Kulon Progo sudah ada produk hukum daerah yang merumuskan konsep dan menuangkan secara eksplisit dan sudah banyak produk hukum daerah Kabupaten Kulon Progo yang secara implisit serta terinci mengimplementasikan AUPB ke dalam pasal-pasal produk-produk hukum daerah tersebut.

Tabel 9. Karakteristik Rumusan Konsep dan Implementasi AUPB Pada Produk Hukum Kebijakan Pelayanan Publik Perizinan Investasi di DIY

No	Kabupaten /Kota	Bentuk Produk Hukum Daerah	Karakter Rumusan dan Implemenasi AUPB Pada Produk-Produk Hukum Kebijakan Layanan Publik Perijinan Investasi
1	Kabupaten Sleman	Peraturan Daerah, Peraturan Bupati dan Surat Keputusan Bupati	Secara eksplisit masih sedikit produk-produk hukum daerah Kabupaten Sleman yang merumuskan konsep dan implementasi AUPB. Secara implisit produk sudah ada yang menyiratkan AUPB namun masih ada yang tersirat secara samar. Ada produk hukum yang secara eksplisit maupun implisit belum merumuskan konsep dan implementasi AUPB.
2	Kota Yogyakarta	Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota	Secara eksplisit masih sedikit produk hukum daerah Kota Yogyakarta yang merumuskan dan mengimplementasikan konsep AUPB, namun secara implisit semua produk hukum daerah Kota Yogyakarta sudah menyiratkan rumusan konsep dan implementasi AUPB dan menguraikan secara rinci di dalamnya.
3	Kabupaten Kulon Progo	Peraturan Daerah, Peraturan Bupati dan Produk Hukum Lainnya	Secara eksplisit sudah ada produk hukum daerah Kulon Progo yang merumuskan konsep AUPB. Secara implisit (tersirat) produk-produk hukum daerah Kabupaten Kulon Progo sdh menyiratkan rumusan dan implementasi AUPB. Namun masih ada produk hukum daerah Kabupaten Kulon Progo yang belum merumuskan dan mengimplementasikan AUPB baik secara eksplisit maupun implisit.

Sumber: Berbagai Produk Hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta

Hal ini kemungkinan juga diakibatkan oleh beberapa faktor di antaranya sumber daya perumus produk-produk hukum daerah. Setelah dikaji dan dianalisis dari temuan hasil penelitian yang dilakukan dengan pengamatan dan wawancara pada saat penelitian dilakukan, Kota Yogyakarta sudah mempunyai tenaga fungsional pada Kantor Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Yogyakarta dalam hal perumusan produk-produk hukum daerah dan terlihat sudah memahami tentang fungsi dan perlunya asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kabupaten Sleman setelah dikaji ditemukan fakta bahwa pada waktu penelitian dilakukan dari sisi sumber daya manusia yang ada masih belum memahami fungsi dan perlunya asas-asas umum pemerintahan yang baik pada produk-produk hukum daerah. Hal ini bisa dimengerti mengingat sampai saat ini belum banyak sarjana hukum yang mengerti akan arti penting dan perlunya asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam produk-produk hukum daerah terutama produk-produk hukum daerah Kabupaten/Kota di Indonesia.

Rumusan dan implementasi AUPB dalam produk-produk hukum daerah di Kabupaten/Kota yang ada di DIY ini juga berpengaruh terhadap implementasi AUPB dalam pelaksanaan kebijakan layanan perizinan investasi di lapangan. Namun demikian pelaksanaan kebijakan layanan perizinan investasi di lapangan juga dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti keuangan daerah, perkembangan wilayah dan juga faktor kemajuan pembangunan wilayah.

C. Implementasi Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Dalam Pelaksanaan Kebijakan Layanan Perizinan Investasi Di Daerah Istimewa Yogyakarta

1. Implementasi AUPB Dalam Layanan Perizinan Investasi Di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman

Untuk menelaah, mengkaji, dan menganalisis hasil penelitian ini dilakukan dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan sosiologis atau pendekatan yuridis sosiologis. Tolok ukur yang dipakai terutama mengacu pada asas-asas pelayanan publik yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang pada saat ini juga telah dituangkan dalam ketentuan Pasal 344 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang asas pelayanan publik dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Hal ini dilakukan dengan asumsi bahwa pelaksanaan asas-asas pelayanan publik ini merupakan pelaksanaan dari asas pelayanan yang baik yang merupakan bagian dari asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang tertuang dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa:

> AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:
> a. kepastian hukum;
> b. kemanfaatan;
> c. ketidakberpihakan;
> d. kecermatan;
> e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
> f. keterbukaan;
> g. kepentingan umum; dan
> h. pelayanan yang baik.

Berdasarkan penjelasan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, yang dimaksud dengan asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang baik yang tepat waktu, prosedure dan biaya jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu pelayanan yang baik juga harus mengacu asas-asas pelayanan publik yang harus dilaksanakan oleh para pelaksana pelayanan publik di daerah.

Berikut ini dipaparkan hasil penelitian, kajian dan analisis implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik sesuai dengan rumusan konsep asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik dalam layanan perizinan investasi di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman[226]. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman yang dalam hal ini diwakili oleh aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman merupakan bagian dari pelaksana pelayanan publik yang bertugas melakukan serangkaian tindakan pelayanan publik.

Berdasarkan hasil observasi[227] pada saat penelitan ini dilakukan secara fisik terlihat bahwa Kantor Pelayanan Perizinan Kabupaten Sleman yang sekarang sudah berubah nama menjadi Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan

[226] Penelitian dilakukan dengan cara pengamatan (observasi) dan pengambilan gambar-gambar di lokasi penelitian Kabupaten Sleman, serta melakukan wawancara dengan para pengguna layanan perizinan investasi di Kabupaten Sleman sejumlah 30 orang yang dipilih secara acak.

[227] Observasi dilakukan dengan cara mengamati layanan perizinan di BPMPT Kab. Sleman oleh 3 observer yang mengamati pelaksanaan layanan dalam waktu yang berbeda yakni tanggal 20 April 2015, 12 Mei 2015, dan 20 Mei 2015, dengan instrumen cek lis lembar observasi yang mengacu pada asas-asas pelayanan publik dan AUPB yang tertuang dalam Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Terpadu telah memberikan sarana/fasilitas bagi kelompok rentan dan defabel. Namun demikian apabila dibandingkan dengan bangunan fisik Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, sarana/fasilitas yang ada di Kabupaten Sleman pada waktu penelitian dilakukan belum sebagus dan sebaik yang ada di Kota Yogyakarta. Dari hasil pengamatan juga terlihat adanya petugas-pemandu layanan yang dengan ramah melayani pengguna layanan, ada layar sentuh antrian walaupun seringkali tidak berfungsi untuk mendapatkan nomor antrian. Apabila dianalisis hal ini menunjukkan implementasi dari asas **keadilan**, asas **kepentingan umum**, asas **kesamaan hak dan kewajiban** seta asas **profesionalitas** sebagaimana asas-asas pelayanan publik yang tertuang dalam Pasal 344 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintaha Daerah walaupun pelaksanaan itu belum maksimal. Loket layanan perizinan dibuat rapi dan nyaman yang memperlihatkan telah dilaksanakannya keamanan dan kenyamanan dalam memperoleh layanan, ruang tunggu yang cukup representatif yang berada di depan loket pelayanan. Setelah dikaji implementasi asas ini juga didukung oleh pernyataan dari pengguna layanan yang menyatakan bahwa para petugas di dalam melakukan pelayanan cukup hormat, santun dan ramah walaupun ada 2 orang pengguna layanan yang menyatakan masih ada petugas pelayanan yang kurang hormat, kurang santun dan kurang ramah.

Namun demikian berdasarkan keterangan dari beberapa pengguna layanan di Kabupaten Sleman masih ada yang menyatakan bahwa pelaksanaan asas fasilitas khusus bagi kelompok rentan masih kurang baik. Dari hasil observasi juga terlihat secara fisik di ruangan pelayanan belum ada ruangan yang

merupakan fasilitas khusus bagi ibu menyusui seperti halnya di Kota Yogyakarta. Pernyataan dari pengguna layanan mengenai belum baiknya pelaksanaan asas fasilitas perlakuan khusus bagi kelompok rentan di Kabupaten Sleman dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 10. Pelaksanaan Asas Fasilitas dan Perlakuan Khusus Bagi Kelompok Rentan di Kabupaten Sleman

No	Pelaksanaan Asas Fasilitas dan Perlakuan Khusus Bagi Kelompok Rentan	Jumlah	Prosentase (%)
1	Cukup mengindahkan kelompok rentan	9	30
2	Kurang mengindahkan kelompok rentan	21	70
	Jumlah	30	100

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

Apabila dikaji hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan pada saat penelitian ini dilakukan, belum dilaksanakan dengan baik di Kabupaten Sleman. hal ini dibuktikan dari 30 pengguna layanan perizinan investasi di Kabupaten Sleman 70% di antaranya menyatakan bahwa pelaksanaan layanan perizinan investasi di Kabupaten Sleman masih kurang mengindahkan kelompok rentan.

Kantor Pelayanan Perizinan Kabupaten Sleman juga menyediakan maklumat-maklumat yang berisi tentang petunjuk pelayanan, proses-proses untuk memperoleh layanan perizinan, dan maklumat-maklumat lain yang memperlihatkan adanya fasilitas-fasilitas untuk memperoleh kemudahan dan kejelasan dalam proses pelayanan, beserta fasilitas-fasilitas dan sarana-sarana lainnya yang menunjukkan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik yakni asas profesionalitas telah dilaksanakan juga di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, walaupun pelaksanaa asas tersebut belum maksimal. Pada saat penelitian ini dilakukan Pemerintah Daaerah Kabupaten Sleman belum melaksanakan

pelayanan perizinan satu pintu (PTSP). Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman hanya bertindak sebagai *front office* dan *back office.* Penyelesaian proses perizinan masih berada di instansi terkait.

Berdasarkan observasi dan wawancara yang telah dilakukan diperoleh data bahwa jumlah para pengguna/pemohon layanan perizinan di Kabupaten Sleman setiap harinya lebih banyak bila dibandingkan dengan pengguna layanan di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Kulon Progo[228]. Apabila dikaji hal ini dapat dipahami karena pada saat penelitian ini dilakukan jenis-jenis perizinan investasi yang ada di Kabupaten Sleman jumlahnya cukup banyak, yakni ada 77 jenis perizinan dan semuanya diajukan melalui Kantor Pelayanan Perizinan Kabupaten Sleman yang sekarang sudah berganti nama menjadi Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman. Di samping itu Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta memang merupakan daerah yang sudah berkembang pesat seperti halnya Kota Yogyakarta.

Dari maklumat-maklumat pelayanan yang telah dipasang di papan pengumuman dan dinding Kantor layanan perizinan investasi di Kabupaten Sleman terlihat bahwa asas keterbukaan dari sisi kejelasan prosedur pengurusan perizinan investasi sudah dilaksanakan. Namun demikian apabila dikaji dari pernyataan para pengguna layanan perizinan investasi asas keterbukaan belum diimplementasikan secara maksimal. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan para pengguna layanan yang dipaparkan dalam tabel berikut.

---

[228] Berdasarkan keterangan dari Kasi Perizinan Kantor Pelayanan Perizinan Sleman pada tanggal 24 September 2013 dan pengamatan pada saat observasi awal rata-rata tiap hari lebih kurang seratus (100) orang minimal 60 orang. Pada tahun 2015 Kantor ini sudah berganti nama menjadi Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPMP2T) Kabupaten Sleman

Tabel 11. Pelaksanaan Asas Keterbukaan di Kabupaten Sleman dari Sisi Kejelasan Prosedur Pengurusan Perizinan

No	Transparansi dan Kejelasan Prosedur Perizinan	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sangat jelas dan transparan	2	6,66
2	Cukup jelas dan transparan	21	70
3	Kurang jelas dan kurang trasparan	6	20
4	Tidak jelas dan tidak transparan	1	3,33
	Jumlah	**30**	**100**

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

Walaupun pelaksanaan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam layanan perizinan investasi belum sebaik Kota Yogyakarta, asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, asas kepentingan umum, asas kemudahan serta keterjangkauan serta asas-asas umum pemerintahan yang baik lainnya sesuai dengan ketentuan Pasal 344 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah dilaksanakan di Kabupaten Sleman. Namun pelaksanaannya belum maksimal. Fakta ini ditemukan dari kajian hasil observasi, wawancara dan dokumentasi di lapangan.

Pelaksanaan asas kepastian hukum, ketepatan waktu, keterbukaan dan profesionalitas dalam proses perizinan di Kabupaten Sleman masih belum baik. Apabila dikaji hal ini dapat terjadi mengingat sampai saat penelitian ini dilakukan Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu di Kabupaten Sleman masih belum melaksanakan pelayanan perizinan satu pintu, sehingga proses penyelesaian izin investasi masih berada pada instansi sektoral dan seringkali membutuhkan waktu yang lama untuk menyelesaikan proses perizinan investasi. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan pengguna layanan perizinan mengenai kesesuaian waktu yang diumumkan dengan penyelesaian proses perizinan yang dipaparkan dalam tabel berikut.

Tabel 12. Kesesuaian Waktu yang Diumumkan dengan Penyelesaian Proses Perizinan di Kabupaten Sleman

No	Kesesuaian Waktu yg Diumumkan dalam Pengurusan Izin Investasi	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sangat sesuai	2	6,66
2	Cukup sesuai	9	30
3	Kurang sesuai	19	63,33
	Jumlah	30	100

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

Setelah dicermati akibat dari pelaksanaan layanan perizinan investasi yang belum menerapkan pelayanan perizinan satu pintu (PTSP) yang terkadang memerlukan waktu yang lama maka ada di antara pengguna layanan perizinan investasi di Kabupaten Sleman yang menyatakan bahwa prosedur pengurusan izin investasi cukup berbelit-belit dan kurang sederhana. Hal ini dapat dilihat dari tabel berikut.

Tabel 13. Kesederhanaan Prosedure Pengurusan Izin Investasi di Kabupaten Sleman

No	Kesederhanaan prosedure pengurusan izin investasi	Jumlah	Prosedure (%)
1	Sangat sederhana	1	3,33
2	Cukup sederhana	22	73,33
3	Kurang sederhana (berbelit-belit)	7	23,33
	Jumlah	30	100

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

Mengenai pelaksanaan asas keterbukaan, asas partisipatif, asas keseimbangan hak dan kewajiban yang belum maksimal di Kabupaten Sleman juga dibuktikan oleh pernyataan pengguna layanan mengenai kemudahan akses informasi yang dibutuhkan. Pernyataan pengguna layanan perizinan informasi di Kabupaten Sleman ini dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 14. Kemudahan Akses Informasi yang Dibutuhkan di Kabupaten Sleman

No	Kemudahan Akses Informasi Yang Dibutuhkan	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sangat mudah untuk dipahami	3	10
2	Cukup mudah untuk dipahami	18	60
3	Kurang mudah untuk dipahami	9	30
	Jumlah	30	100

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

Tabel nomor 14 menunjukkan bahwa ada 30 % dari pengguna layanan perizinan investasi di Kabupaten Sleman menyatakan bahwa akses informasi yang dibutuhkan kurang mudah untuk dipahami. Setelah dikaji hal ini kemungkinan besar hal ini juga terkait dengan belum dilaksanakannya pelayanan perizinan satu pintu pada saat penelitian ini dilakukan yang mengakibatkan seringkali tidak jelasnya poses penyelesaian proses izin investasi di instansi-instansi terkait di Kabupaten Sleman.

Apabila diskripsi hasil penelitian mengenai implementasi AUPB layanan perizinan investasi di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman ini dianalisis, sebetulnya dapat dikemukakan bahwa AUPB belum dilaksanakan dan diimplementasikan dengan baik di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman. Hal kemungkinan besar juga merupakan akibat dari belum dirumuskannya secara eksplisit dan terinci AUPB dalam produk-produk hukum daerah Kabupaten Sleman. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa implementasi AUPB layanan perizinan di Kabupaten Sleman belum dilaksanakan secara maksimal.

2. Implementasi AUPB Dalam Layanan Perizinan Investasi Di Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta

Pada bagian terdahulu telah dikemukakan bahwa berdasarkan hasil penelitian, kajian analisis rumusan konsep dan implementasi AUPB pada produk-

produk hukum daerah Kota Yogyakarta, lebih baik apabila diperbandingkan dengan rumusan konsep dan implementasi AUPB dalam produk-produk hukum daerah Kabupaten Sleman. Hal ini juga mempengaruhi implementasi asas-asas pelayanan publik pemerintah daerah sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 344 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Asas-asas pelayanan publik ini merupakan bagian dari AUPB utamanya asas pelayanan yang baik sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 ahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dalam pelaksanaan kebijakan layanan perizinan investasi di Kota Yogyakarta.

Setelah diadakan kajian dan analisis dengan pendekatan yuridis sosiologis pelaksanaan kebijakan perizinan investasi di Kota Yogyakarta sudah memperlihatkan implementasi terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dengan cukup baik. Apabila dicermati dan dikaji dari data yang dikumpulkan melalui dokumentasi, wawancara, serta observasi [229] dapat dikemukakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik sudah dilaksanakan. Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang sudah dilaksanakan pada saat penelitian ini dilakukan yakni: **asas kepentingan umum; kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan hak dan kewajiban; keprofesionalan; partisipatif; persamaan perlakuan/tidak diskriminatif; keterbukaan; akuntabilitas; fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok**

[229] Observasi dilakukan dengan cara mengamati pelaksanaan layanan perizinan di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta oleh 3 observer yang mengamati pelaksanaan layanan dalam waktu yang berbeda yakni tanggal 7 April 2015, 20 April 2015, dan 5 Mei 2015, dengan instrumen cek lis lembar observasi pelaksanaan asas-asas pelayanan publik dan pelaksanaan AUPB yang tertuang dalam Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

rentan; ketepatan waktu; dan **kecepatan, kemudahan** serta **keterjangkauan**[230].

Analisis mengenai telah diimplementasikannya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dengan baik di Kota Yogyakarta dapat dibuktikan dari pernyataan 30 pengguna layanan perizinan investasi yang sedang mengurus perizinan investasi Di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta[231]. Para pengguna layanan prizinan investasi yang diwawancarai menyatakan bahwa pelaksanaan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam pelayanan perizinan investasi di Kota Yogyakarta sudah dilaksanakan dengan baik, bahkan beberapa pengguna layanan menyatakan sudah dilaksanakan dengan sangat baik, dan hanya ada satu pengguna layanan yang menyatakan bahwa pelaksanaan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam pelayanan publik masih kurang baik. Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan pada para pengguna layanan terkait dengan bagaimana para petugas di dalam melayani pemohon; apakah pemohon sudah mendapatkan keadilan dalam pelayanan; adakah diskriminasi dalam pelayanan; apakah petugas pelayanan sudah melakukan tugasnya secara profesional, hormat, ramah dan sopan serta santun; apakah prosedure perizinan diumumkan secara jelas dan transparan termasuk biaya-biaya yang diperlukan; apakah prosedure yang dimaklumatkan mudah untuk difahami; apakah persyaratan pelayanan sesuai

[230] Dari dokumentasi didapatkan sebuah Laporan Penelitian Doing Bisnis di Indonesia tahun 2012 yang dikeluarkan oleh *Advisory Services International Finance Corporation* (IFC) Indonesia dan *Global Indikators and Analysis Department* dari Group Bank Dunia bekerjasama dengan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (2012: hal 2), posisi kota dengan proses termudah untuk mendirikan usaha diduduki oleh Yogyakarta.

[231] Seperti halnya penelitian di Kabupaten Sleman pengumpulan data dilakukan dengan cara mewawancarai 30 pengguna layanan yang dipilih secara acak dengan menggunakan pedoman wawancara yang dibuat semi tertutup

dengan jenis pelayanan; adakah fasilitas-fasiitas dan sarana khusus bagi kelompok rentan misalnya untuk orang tua dan defabel; apakah besarnya biaya yang diperlukan sebanding dengan hasil yang diperoleh; adakah kesesuaian waktu dengan selesainya pengurusan perizinan; bagaimanakah kedisiplinan petugas dalam melakukan pelayanan; bagaimanakah kecepatan dan kemudahan dalam pengurusan perizinan; bagaimanakah keamanan lingkungan dalam pengurusan perizinan; apakah sarana dan prasarana pelayanan bersih, rapi, teratur sehingga memberikan rasa nyaman.

Pernyataan pengguna layanan perizinan mengenai sudah dilaksanakannya asas-asas pelayanan publik yang mencerminkan pelaksanaan asas pelayanan yang baik tersebut juga didukung oleh pernyataan dari hasil wawancara dengan pejabat di lingkungan Dinas Perizinan Kota Yogyakarta yang menyatakan bahwa setiap dua (2) bulan sekali dilakukan *in house traning* bagi para petugas terkait dengan kegiatan pelayanan perizinan[232]. Bukti lain dari telah dilaksanakan asas pelayanan yang baik juga terlihat dari hasil pengolahan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) oleh Pemerintah Kota Yogyakarta yang setiap bulan dianalisis dan ditindaklanjuti oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dengan nilai rata-rata terakhir pada tahun 2013 yang dinalisis sampai dengan bulan Juni 2013 memperlihatkan bahwa untuk perizinan yang terkait dengan kegiatan investasi, yakni Izin Membangun Bangun Bangunan: 80, 33; Izin Gangguan: 81, 86; Surat Izin Usaha Perdagangan: 81, 48; Tanda daftar Perusahaan: 82,55; Tanda Daftar Usaha Pariwisata: 84, 52; jenis izin lainnya: 84, 54.

[232] Wawancara dengan Bapak Darsono, SH Kasi Pengembangan Kinerja Dinas Perizinan Kota Yogyakarta tanggal 7 April 2015 di Kantor Dinas Perizinan Kota Yogyakarta

Indeks Kepuasan Masyarakat yang dipakai sebagai dasar pengukuran kepuasan masyarakat dalam pengurusan perizinan investasi di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta berbentuk kuesioner yang diedarkan pada setiap pengguna layanan yang kemudian diisi oleh pengguna layanan pada saat mereka selesai melakukan proses permohonan perizinan yang berisi pertanyaan terkait dengan pelayanan perizinan yang mereka peroleh dari para petugas layanan. Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan mengacu pada ke 14 butir indikator kriteria pengukuran kinerja organisasi dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh alat administrasi negara atau birokrat yang termuat di dalam Keputusan Menteri Pendayaan Aparatur Negara No. 25/KEP/M.PAN/2/2004 dan Lampiran Perka BKPM No.11 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan, Pembinaan, dan Pelaporan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Di Bidang Penanaman Modal yakni terkait dengan:

1. Prosedure pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kemudahan alur pelayanan;
2. Persyaratan pelayanan, yakni persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya;
3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepatian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggungjawabnya;
4. Kedisiplinan pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku;
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggungjawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan;
6. Kemampuan petugas dalam pelayanan, yakni tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaiakan pelayanan kepada masyarakat;
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh penyelenggara pelayanan;
8. Keadilan dalam mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani;

9. Kesopanan dan keramahan pelayanan, yaitusikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati;
10. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan;
11. Kepastian biaya, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan;
12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
13. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima layanan;
14. Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat kamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Apabila dikaji temuan penilaian IKM yang dilakukan oleh pengguna layanan yang dengan menggunakan standar Lampiran Perka BKPM No.11 Tahun 2009 dengan penilaian rata-rata lebih dari 81 tersebut di atas dengan menggunakan kriteria asas-asas pelayanan publik yang dimuat dalam ketentuan Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2099 Pelayanan Publik dan Pasal 344 ayat (2) UU No 23 Tahun 2014 hampir sama dengan ketentuan Lampiran Perka BKPM No.11 Tahun 2009 dan juga mengacu pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 25/KEP/M.PAN/2/2004 dapat dinyatakan bahwa Pemerintah Kota Yogyakarta sudah mengimplementasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik utamanya asas pelayanan yang baik dalam kebijakan perizinan investasi di daerahnya.

Setelah diadakan kajian dan analisis berdasarkan temuan data dari dokumentasi, wawancara dan observasi, ditemukan fakta bahwa pada saat penelitian ini dilakukan proses dan prosedure pengurusan perizinan investasi di

Kota Yogyakarta cukup mudah dan tidak berbelit-belit, tidak memerlukan waktu yang cukup lama, hampir semua jenis perizinan tidak memerlukan biaya karena tidak ditarik retribusi. Apabila dikaji hal ini memperlihatkan telah dilaksanakannya **asas keseimbangan hak dan kewajiban**; **keprofesionalan**; **partisipatif**; **persamaan perlakuan/tidak diskriminatif**; **keterbukaan**; **akuntabilitas**; **ketepatan waktu**; dan **kecepatan**, **kemudahan** serta **keterjangkauan**.

Transparansi mengenai biaya dalam pengurusan perizinan juga terlihat di Kota Yogyakarta, yakni seluruh pengurusan izin tidak dikenai biaya, kecuali beberapa izin, antara lain IMB dan Izin Gangguan. Alasannya: karena untuk pemberian izin ini, petugas memerlukan survey ke lokasi sehingga perlu dana transportasi [233]. Hal ini dapat diketemukan dari maklumat pelayanan yang terpasang di ruangan pelayanan perizinan. Besarnya retribusi, diatur dalam Peraturan Daerah yang dipublikasikan dalam maklumat yang ada di dekat pintu masuk ruang pelayanan. Pemungutan biaya retribusi untuk izin-izin tertentu juga diumumkan, termasuk juga persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi ditemukan dalam Perda-perda Kota Yogyakarta yang mengatur kebijakan perizinan investasi. Sebagai contoh persyaratan-persyaratan untuk proses pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB), ditemukan dimuat dalam Perda-Perda Kota Yogyakarta berikut, yakni:

1. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta

[233] Wawancara dengan Bapak Darsono, SH Kasi Pengembangan Kinerja Dinas Perizinan Kota Yogyakarta tanggal 7 April 2015 di Kantor Dinas Perizinan Kota Yogyakarta

2. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung
3. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2012 tentang Retribusi Perizinan Tertentu
4. Peraturan Walikota Nomor 5 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung
5. Peraturan Walikota Nomor 6 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2012 tentang Retribusi Perizinan Tertentu.

Berikut ini contoh diskripsi tentang pelaksanaan asas tranparansi yang merupakan bagian dari asas pelayanan yang baik dalam proses perizinan IMB yang juga dijelaskan subjek (orang yang dikenai) kewajiban untuk mengurus IMB, yakni "setiap orang atau badan yang akan membangun bangunan baru, mengubah, memperluas mengurangi dan merawat bangunan gedung wajib terlebih dahulu memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dari Walikota atau pejabat yang ditunjuk". Orang yang melakukan pekerjaan tanah untuk keperluan pekerjaan-pekerjaan yang terkait dengan kegiatan mendirikan bangunan harus memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Persyaratan untuk memperoleh IMB ada 2 syarat, yakni: syarat administrasi dan syarat teknis. Syarat administrasi, antara lain:

a. Mengisi secara lengkap formulir permohonan IMB, tanda tangan pemohon, diketahui oleh tetangga, Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Lurah dan Camat
b. Fotocopy KTP pemohon
c. Fotocopy sertifikat hak atas tanah atau surat bukti kepemilikan tanah lainnya yang sah
d. Surat pernyataan bermaterai yang menyatakan bahwa tanah yang dimohonkan IMB tidak dalam sengketa.

Waktu proses pengurusan IMB selambat-lambatnya 17 (tujuh belas) hari kerja terhitung sejak didaftarnya permohonan IMB apabila seluruh persyaratan administrasi dan teknis dinyatakan lengkap dan benar. Besarnya biaya retribusi juga ditentukan di dalam maklumat pelayanan.

Bukti lain dari telah diimplementasikannya asas-asas umum pemerintahan yang baik terutama asas pelayanan yang baik dalam pelaksanaan kebijakan perizinan investasi di Kota Yogyakarta, yakni dari hasil pengamatan (observasi) yang dilakukan terlihat bahwa di Kantor Dinas tersebut telah tersedia fasilitas dan sarana-sarana khusus bagi kelompok rentan dan defabel, adanya petugas-petugas pemandu layanan yang dengan ramah melayani pengguna layanan, layar sentuh untuk mendapatkan nomor antrian yang menunjukkan implemetasi dari asas keadilan, pembagian loket-loket pelayanan perizinan yang dibuat kelompok-kelompok untuk jenis perizinan tertentu yang memperlihatkan telah dilaksanakannya keamanan dan kenyamanan dalam memperoleh layanan, loket pengaduan, loket pengambilan izin yang sudah jadi dalam bentuk Surat Keputusan Izin, loket petugas penghubung, ruang tunggu yang cukup representatif dan nyaman yang berada di sekitar loket-loket pelayanan, ruangan khusus untuk ibu menyusui, Kantor Bank yang berada di Dinas Perizinan yang bisa diakses oleh pengguna layanan apabila mereka harus membayar biaya retribusi dan biaya pelayanan. Di samping itu juga terdapat maklumat-maklunat yang berisi tentang petunjuk pelayanan, proses-proses untuk memperoleh layanan perizinan, dan maklumat-maklumat lain yang memperlihatkan adanya fasilitas-fasilitas untuk memperoleh kemudahan dan kejelasan dalam proses pelayanan, beserta fasilitas-

fasilitas dan sarana-sarana lainnya yang menunjukkan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik telah dilaksanakan di Pemerintah Kota Yogyakarta dalam kebijakan pelayanan publik dibidang perizinan investasi di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari beberapa gambar/foto-foto yang memperlihatkan telah dilaksanakannya asas-asas umum umum pemerintahan yang baik di Pemerintah Kota Yogyakarta dalam kebijakan perizinan investasi. Bukti-bukti tersebut memperlihatkan telah dilaksanakannnya asas-asas pelayanan publik sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Pasal 344 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pelaksanaan layanan perizinan investasi di Kota Yogyakarta.

Berikut ini dipaparkan hasil temuan[234] yang memperlihatkan pernyataan para pengguna layanan perizinan investasi di Kota Yogyakarta yang berusia antara 25 sampai 55 tahun dengan strata tingkat pendidikan sebagian besar adalah S1 (strata 1) terhadap implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) pada layanan perizinan investasi di Kota Yogyakarta. Dipaparkan juga temuan hasil observasi mengenai keadaan lingkungan fisik ruangan pelayanan perizinan investasi di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta.

Setelah diadakan penelitian di dapatkan data bahwa jenis perizinan yang sedang dimintakan proses untuk memperoleh perizinan investasi atau jenis perizinan yang di mohon, yaitu: HO, IMB (Izin Mendirikan Bangunan), TDP

[234] Penelitian dilakukan dengan cara mewawancarai pengguna layanan dengan menggunakan pedoman wawancara yang berupa angket semi tertutup sejumlah 30 orang yang dilakukan secara acak

(Tanda Daftar Perusahaan), TDUP (Tanda Daftar Usaha Pariwisata), dan SIUP (Surat Izin Usaha Perdagangan).

Para pengguna layanan perizinan yang diwawancarai sebagian besar (66,66%) menyatakan bahwa perlakukan petugas dalam melayani pengguna layanan para petugas melayani dengan cukup baik dan sudah memperlakukan dengan cukup adil, walaupun ada dua (2) atau 6,66% pengguna layanan yang menyatakan ada petugas yang bertindak kurang adil dalam melakukan pelayanan dan kurang mengindahkan asas kepentingan umum. Pernyataan pengguna layanan ini dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 15. Pelaksanaan Asas Kepentingan Umum dan Asas Keadilan Oleh Petugas Pelayanan di Kota Yogyakarta

No	Pelaksanaan Asas Kepentingan Umum dan Asas Keadilan	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sangat mengindahkan	8	26,66
2	Cukup mengindahkan	20	66,66
3	Kurang mengindahkan	2	6,66
	Jumlah	**30**	**100**

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

Apabila paparan data dalam tabel 15 dikaji dan dianalisis dapat dikemukakan bahwa **asas kepentingan umum** dan **asas keadilan** telah dilaksanakan dengan baik di Kota Yogyakarta.

Setelah dikaji lebih lanjut, di antara ke tiga puluh (30) pengguna layanan perizinan investasi di Kota Yogyakarta tersebut, 10 orang (33,33%) menyatakan bahwa petugas pelayanan perizinan telah melaksanakan tugasnya dengan sangat profesional, dan ada 17 orang (56,66%) yang menyatakan bahwa para petugas layanan perijinan cukup profesional dalam menjalankan tugasnya. Namun demikian ada 3 orang (10%) yang menyatakan bahwa ada petugas pelayanan yang

menjalankan tugasnya kurang profesional. Untuk melihat secara lebih jelas pernyataan pengguna layanan perizinan tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 16. Pelaksanaan Asas Profesionalitas Oleh Petugas Pelayanan di Kota Yogyakarta

No	Pelaksanaan Asas Profesionalitas	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sangat profesional	10	33,33
2	Cukup profesional	17	56,66
3	Kurang profesional	3	10
	Jumlah	**30**	**100**

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

Para pengguna layanan yang diwawancarai menyatakan juga bahwa petugas di dalam melaksanakan tugasnya bersikap hormat, santun dan ramah. Dari sisi kedisiplinan petugas dalam melakukan pelayanan sebagian besar 19 orang (63,33%) subjek penelitian menyatakan sudah cukup disiplin dan sebagian pengguna lainnya 10 orang (33,33%) menyatakan sangat disiplin. Apabila dikaji hasil penelitian ini menunjukkan bahwa asas profesionalitas sudah diimplementasikan dengan baik di Kota Yogyakarta.

Mengenai pelaksanaan asas keterbukaan dari sisi kejelasan prosedur pengurusan perizinan sebagian besar pengguna layanan yang diwawancarai yakni 16 orang atau 53,33% menyatakan bahwa prosedur pengurusan perizinan investasi cukup jelas dan transparan. 11 orang pengguna layanan perizinan investasi di Kota Yogyakarta atau 33,66 % menyatakan bahwa transparansi dan kejelasan prosedure perizinan sangat jelas dituangkan dalam maklumat pelayanan. Namun demikian masih ada juga pengguna layanan yang menyatakan bahwa prosedure pengurusan perizinan investasi masih kurang jelas dan tranparan. Hal ini dapat dilihat dalam tabel 17.

Tabel 17. Pelaksanaan Asas Keterbukaan di Kota Yogyakarta dari Sisi Kejelasan Prosedur Pengurusan Perizinan

No	Transparansi dan Kejelasan Prosedur Perizinan	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sangat jelas dan transparan	11	36,66
2	Cukup jelas dan transparan	16	53,33
3	Kurang jelas dan trasparan	3	10
	Jumlah	**30**	**100**

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

Mengenai tranparansi biaya pelayanan perizinan investasi, 36,66% pengguna layanan menyatakan sangat transparan, 53,33% menyatakan cukup jelas dan transparan. Namun demikian ada 10% yang menyatakan kurang transparan. Hal ini kemungkinan besar diakibatkan masih belum dilaksanakannya PTSP secara keseluruhan di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta. Memang dalam maklumat pelayanan perizinan sudah dimuat tentang biaya pelayanan dan banyak di antara jenis-jenis layanan perizinan yang tidak dipungut biaya dalam proses perolehan perizinan investasi. Setelah dilakukan analisis hal ini meujukkan bahwa asas transparansi sudah diimplementasikan dengan baik pada saat penelitian ini dilakukan.

Mengenai pelaksanaan asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan para pengguna layanan sebagian besar menyatakan bahwa asas ini sudah diindahkan dalam layanan perizinan di Kota Yogyakarta. Hal ini dapat dilihat dalam tabel 18. Tabel tersebut memperlihatkan bahwa sebagian besar pengguna layanan perizinan investasi di Kota Yogyakarta yakni 26 orang atau 86,66% di nataranya menyatakan bahwa asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan sudah cukup diindahkan dalam layanan perizinan investasi di Kota Yogyakarta.

Tabel 18. Pelaksanaan Asas Fasilitas dan Perlakuan Khusus bagi Kelompok Rentan di Kota Yogyakarta

No	Pelaksanaan Asas Fasilitas dan Perlakuan Khusus Bagi Kelompok Rentan	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sangat mengindahkan kelompok rentan	3	10
2	Cukup mengindahkan kelompok rentan	26	86,66
3	Kurang mengindahkan kelompok rentan	1	3,33
	Jumlah	30	100

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

Pernyataan pengguna layanan juga didukung data observasi lapangan yang memperlihatkan bahwa ruangan perizinan Dinas Perizinan Kota Yogyakarta sudah didesain untuk memudahkan kaum defabel dan kelompok rentan dalam memasuki ruangan juga disediakan ruangan khusus untuk ibu menyusui.

Mengenai kemudahan akses informasi yang dibutuhkan yang juga merupakan pelaksanaan dari asas keterbukaan, asas partisipatif, asas keseimbangan hak & kewajiban setelah diadakan kajian sebagian besar pengguna layanan yakni 18 orang (60%) menyatakan bahwa akses informasi yang dibutuhkan cukup mudah untuk didapatkan, 10 orang (33,33%) mengatakan akses terhadap informasi yang dibutuhkan sangat mudah. Hal ini menunjukkan bahwa asas keterbukaan dan asas kepentingan umum telah dilaksanakan dengan baik pada layanan perizinan investasi di Kota Yogyakarta pada saat penelitian ini dilakukan. Pernyataan pengguna layanan ini dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 19. Kemudahan Akses Informasi yang Dibutuhkan dalam Layanan Perizinan di Kota Yogyakarta

No	Kemudahan Terhadap Akses Informasi Yang Dibutuhkan	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sangat mudah	10	33,33
2	Cukup mudah	18	60
3	Kurang mudah	2	6,66
	Jumlah	30	100

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

Mengenai tanggapan petugas terhadap pengaduan dari pengguna layanan perizinan investasi di Kota Yogyakarta yang merupakan pelaksanaan dari asas profesionalitas, asas partisipatif, dan asas kepentingan umum setelah diteliti dan dikaki dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 20.Tanggapan Petugas Terhadap Pengaduan dari Pengguna Layanan Perizinan Investasi di Kota Yogyakarta

No	Tanggapan Terhadap Pengaduan dari Pengguna Layanan Perizinan	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sangat ditanggapi dengan baik	8	26,66
2	Cukup ditanggapi dengan baik	20	66,66
3	Kurang ditanggapi dengan baik	2	6,66
	Jumlah	**30**	**100**

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

Tabel 20 memaparkan tentang pernyataan pengguna layanan perizinan investasi di Kota Yogyakarta mengenai tanggapan petugas pelayanan terhadap keluhan-keluhan pengguna layanan perizinan. Dari paparan tabel tersebut dapat dilihat bahwa sebagian besar pengguna layanan perizinan investasi di Kota Yogyakarta yakni 20 orang atau 66,66% menyatakan bahwa tanggapan petugas terhadap keluhan dari para pengguna layanan perizinan investasi cukup ditanggapi dengan baik. 8 orang pengguna layanan perizinan atau 26,66% menyatakan bahwa tanggapan petugas layanan terhadap keluhan pengguna layanan ditanggapi dengan sangat baik dan cukup baik. Namun demikian ada 2 orang atau 6,66% yang menyatakan bahwa keluhan pengguna layanan perizinan kurang ditanggapi dengan baik. Hal ini memperlihatkan temuan tentang telah dilaksanakannya asas profesionalitas di Kota Yogyakarta.

Setelah melihat uraian analisis dan telaah implementasi AUPB pada layanan perizinan investasi di Kota Yogyakarta dan dibandingkan dengan uraian

telaah dan analisis implementasi AUPB pada layanan perizinan di Kabupaten Sleman, maka dapat dinyatakan bahwa imlementasi AUPB utamanya asas pelayanan yang baik dalam layanan perizinan investasi di Kota Yogyakarta lebih baik apabila dibandingkan dengan implementasi AUPB pada layanan perizinan investasi di Kabupaen Sleman. Hal ini juga dipengaruhi oleh telah dirumuskannya dan diimplementasikannya dengan baik konsep AUPB dalam produk-produk hukum daerah Kota Yogyakarta. Sedangkan di Kabupaten Sleman belum banyak konsep AUPB yang telah dirumuskan secara eksplisit maupun implisit di dalamnya. Oleh karena itu walaupun di Kabupaten Sleman AUPB utamanya asas pelayanan yang baik sudah dilaksanakan dalam layanan perizinan investasi, namun apabila diperhatikan dan diperbandingkan dengan layanan perizinan Kota Yogyakarta maka dapat dikemukakan bahwa Implementasi AUPB dalam layanan perizinan investasi di Pemerintah Kota Yogyakarta lebih baik apabila diperbandingkan dengan implementasi AUPB di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.

3. Implementasi AUPB Dalam Layanan Perizinan Investasi Di Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo

Kajian dan analisis temuan tentang implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam kebijakan layanan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo dilakukan dengan menganalisis implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) pada layanan perizinan di Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kulon Progo dengan melihat apakah pelaksanaan layanan tersebut sudah mengindahkan asas-asas pelayanan publik sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 4 Undang-undang

Pelayanan Publik dan Pasal 344 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 yang mencerminkan pelaksanaan asas pelayanan yang baik sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Admnistrasi Pemerintahan. Seperti halnya di Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta pendekatan yang dipakai utuk mengkaji yaki pendekatan yurisdis sosiologis.

Pelaksanaan layanan perizinan investasi di Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo berbeda dengan pelaksanaan layanan perizinan di Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta. Investasi di daerah ini belum berkembang pesat seperti di Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta. Namun demikian investasi di Kulon Progo berpotensi untuk berkembang seperti halnya wilayah-wilayah lain di Daerah Istimewa Yogyakarta, dikarenakan di wilayah ini pada saat penelitian dilakukan direncanakan akan didirikan bandara internasional untuk wilayah DIY dan sekitarnya. Berdasarkan pengamatan yang telah dilakukan jumlah para pengguna/pemohon layanan perizinan di Kabupaten Kulon Progo setiap harinya lebih sedikit bila dibandingkan dengan Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman. Layanan perizinan investasi di Kabupaten Kulon dilaksanakan oleh Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kulon Progo yang pada saat penelitian ini dilakukan bertindak selaku *front office* seperti halnya layanan perizinan investasi di Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleman. sedangkan penyelesaian proses perizinan pada waktu penelitian dilakukan masih dilaksanakan oleh instansi teknis yang terkait dengan izin yang dicari oleh pengguna layanan.

Berikut ini dipaparkan hasil temuan dan kajian mengenai implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) berdasarkan hasil penelitian yang juga dilakukan dengan dokumentasi, observasi [235] dan wawancara baik dengan pejabat di lingkungan badan Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kulon Progo dan pengguna layanan perizinan di Kabupaten Kulon Progo dan pejabat di lingkungan Bagian Huum Setda Kulon Progo. Dipaparkan juga hasil observasi mengenai keadaan lingkungan fisik ruangan pelayanan perizinan investasi di Kantor Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Kulon Progo.

Rentangan usia subjek penilitian pengguna layanan perizinan yang diwawancarai [236] antara 26 sampai dengan 55 tahun. Sedangkan tingkat pendidikan subjek penelitian SMP/sederajat 2 orang, SMA/sederajat 14 orang, D3 1 orang, S 12 orang, dan S2 1 orang. Adapun jenis perizinan investasi yang dimohon oleh para pengguna layanan perizinan adalah HO, IMB, TDP, Izin Reklame, SIUP dan perizinan investasi lainnya seperti Izin usaha jasa Konstruksi, IPDR, dan IUTM.

Mengenai implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam layanan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo berdasarkan pernyataan para pengguna layanan perizinan investasi di lapangan yang dipaparkan pada tabel-tabel berikut.

---

[235] Observasi dilakukan dengan cara mengamati pelaksanaan layanan perizinan di BPMPT Kab. Kulon Progo oleh 2 observer dalam waktu yang berbeda yakni tanggal 1 April 2015 dan 9 Juni 2015, dengan instrumen cek lis lembar observasi pelaksanaan asas-asas pelayanan publik dan pelaksanaan AUPB yang tertuang dalam Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

[236] Subjek penelitian yang diwawancarai sejumlah 30 pengguna layanan perizinan yang dipilih secara acak dengan menggunakan pedoman wawancara yang dibuat semi tertutup

Tabel nomor 21 memperlihatkan pernyataan pengguna layanan perizinan di Kabupaten Kulon Progo mengenai telah dilaksanakannya **asas keadilan** dalam layanan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo.

Tabel 21. Keadilan Petugas dalam Melakukan Pelayanan di Kabupaten Kulon Progo

No	Keadilan Dalam Melakukan Pelayanan	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sangat adil	7	23,33
2	Cukup adil	22	73,33
3	Kurang adil	1	3,33
	Jumlah	30	100

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

Berdasarkan paparan tabel 21 ditemukan fakta bahwa asas keadilan sudah diimplentasikan dalam kebijakan layanan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo. Hal ini terlihat dari 22 orang (73,33%) pengguna layanan perizinan investasi menyatakan bahwa para petugas dalam melakukan pelayanan sudah memperlakukan pengguna layanan dengan cukup adil, ada 7 orang (23,33%) pengguna layanan perizinan yang menyatakan para petugas dalam melakukan pelayanan memperlakukannya dengan sangat adil. Namun demikian ada 1 orang (3,33%) yang menyatakan bahwa petugas pelayanan memperlakukan pengguna layanan secara kurang adil. Hal ini memperlihatkan bahwa **asas keadilan** sudah dilaksanakan dengan baik di Kabupaten Kulon Progo.

Mengenai pelaksanaan asas kepentingan umum dalam layanan perizinan di Kabupaten Kulon Progo dapat dilihat dari pernyataan pengguna layanan yang dipaparkan dalam tabel nomor 22. Tabel ini memperlihatkan temuan sudah dilaksanakannya asas kepentingan umum dalam layanan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo.

Tabel 22. Pelaksanaan Asas Kepentingan Umum oleh Petugas Pelayanan di Kabupaten Kulon Progo

No	Pelaksanaan Asas Kepentingan Umum	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sangat mengindahkan	8	26,66
2	Cukup mengindahkan	17	56,66
3	Kurang mengindahkan	1	3,33
	Jumlah	**30**	**100**

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

Setelah dikaji dan dianalisis, dari tabel 22 dapat dikemukakan bahwa **asas kepentingan umum** dalam layanan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo telah diimplementasikan. Hal ini terlihat dari pernyataan sebagian besar (56,66%) pengguna layanan yang menyatakan bahwa petugas pelayanan perizinan investasi sudah cukup mengindahkan asas kepentingan umum. 8 orang (26,66%) menyatakan bahwa petugas pelayanan perizinan sangat mengindahkan **asas kepentingan umum**. Namun demkian ada 1 orang pengguna layanan perizinan yang menyatakan bahwa petugas kurang mengindahkan kepentingan umum.

Asas profesionalitas telah dilaksanakan dalam layanan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo. Hal ini dapat dianalisis dari pernyataan pengguna layanan yang sebagian besar yakni 19 orang atau 63,33% mengemukakan bahwa para petugas dalam melaksanakan tugasnya melakukannya dengan cukup profesional. 9 orang atau 30% menyatakan sangat profesional. Namun demikian ada dua (2) pengguna layanan perizinan atau 6,66% yang menyatakan bahwa petugas dalam melayani pengguna layanan perizinan bertindak secara kurang profesional. Apabila dikaji hal ini menunjukkan temuan telah dilaksanakannya **asas profesionalitas**. Agar lebih jelas temuan ini dapat dilihat tabel 23.

Tabel 23. Pelaksanaan Asas Profesionalitas di Kabupaten Kulon Progo

No	Pelaksanaan Asas Profesionalitas	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sangat profesional	9	30
2	Cukup profesional	19	63,33
3	Kurang profesional	2	6,66
	Jumlah	**30**	**100**

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

Asas keterbukaan juga sudah dilaksanakan dalam layanan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo. Hal ini dapat dikaji dan dianalisis dari paparan tabel 24 yang memaparkan tentang pernyataan pengguna layanan perizinan mengenai tranparansi dan kejelasan prosedur perizinan, walaupun berdasarkan hasil observasi maklumat pelayanan yang dipasang di instansi layanan perizinan Kabupaten Kulon Progo tidak sebaik yang dipasang di di Kantor pelayanan perizinan investasi di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman. Dikota Yogyakarta alur pelayanan dipasang dengan jelas dalam papan pengumuman, demikian juga di Kabupaten Sleman.

Tabel 24. Pelaksanaan Asas Keterbukaan di Kabupaten Kulon Progo

No	Transparansi & kejelasan Prosedure Perizinan	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sangat jelas dan transparan	9	30
2	Cukup jelas dan transparan	20	66,66
3	Tidak jelas dan tidak transparan	1	3,33
	Jumlah	**30**	**100**

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

Tabel nomor 25 berikut ini memperlihatkan pernyataan pengguna layanan perizinan di Kabupaten Kulon Progo mengenai kesederhanaan prosedur dalam pengurusan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo. Kesederhanaan prosedur dalam pengurusan perizinan investasi yang diumumkan melalui maklumat pelayanan yang juga merupakan salah satu bagian dari asas pelayanan yang baik. Setelah diadakan kajian para pengguna layanan perizinan yakni 12

orang (40%) menyatakan bahwa prosedure perizinan sangat sederhana, 13 orang (43,33%) menyatakan cukup sederhana. Sedangkan 5 orang (16,66%) menyatakan kurang sederhana atau cukup berbelit-belit. Setelah dikaji kemungkinan besar hal ini juga diakibatkan belum dilaksanakannya pelayanan perizinan satu pintu di Kabupaten Kulon Progo pada saat penelitian ini dilakukan[237].

Pada waktu penelitian ini dilaksanakan memang berdasarkan hasil wawancara dengan para pejabat di lingkungan Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kulon Progo dan wawancara dengan para pengguna layanan perizinan serta observasi di lapangan ditemukan fakta-fakta bahwa Kabupaten Kulon Progo belum melaksanakan pelayanan terpadu satu pintu (PTSP). Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kulon Progo baru sebatas bertindak sebagai *front office* dan *back office*[238] sebagaimana instansi layanan perizinan di Kabupaten Sleman. pernyataan pengguna layanan mengena kesederhanaan prosedur pengurusan perizinan dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 25. Kesederhanaan Prosedure Perizinan Investasi di Kabupaten Kulon Progo

No	Kesederhanaan prosedure pengurusan izin investasi	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sangat sederhana	12	40
2	Cukup sederhana	13	43,33
3	Kurang sederhana (cukup berbelit-belit)	5	16,66
	Jumlah	**30**	**100**

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

[237] Wawancara dengan Pejabat-pejabat dilingkungan BPMPT Kab. Kulon Progo yakni Bapak Drs Agung Kurniawan Ketua BPMPT Kab. Kulon Progo, Bapak Ir Robbi Ampera Kepala Bidang Penanaman Modal BPMPT Kabupaten Kulon Progo, Bapak Saryanto SIP Kepala Sub Bidang Investasi BPMPT Kabupaten Kulon Progo tanggal 31 Maret 2015 yang dilakukan dengan FGD (*Focus Group Discusion*) di Kantor Unit I BPMPT Kabupaten Kulon Progo

[238] Hasil FGD dengan Bapak Drs Agung Kurniawan Ketua BPMPT Kab. Kulon Progo, Bapak Ir Robbi Ampera Kepala Bidang Penanaman Modal BPMPT Kabupaten Kulon Progo, Bapak Saryanto SIP Kepala Sub Bidang Investasi BPMPT Kabupaten Kulon Progo tanggal 31 Maret 2015 di Kantor Unit I BPMPT Kabupaten Kulon Progo

Pelaksanaan asas keterbukaan dari sisi tranparansi biaya pengurusan izin investasi sudah diumumkan secara transparan, bahkan kebanyakan proses pengurusan perizinan investasi di Kabupaten Kulo Progo tidak dipungut biaya kecuali pengurusan izin-izin tertentu seperti IMB namun demikian disinyalir pengurusan administrasi di Kantor Desa dan bahkan mulai dari Dusun ada pungutan biaya[239].

Sedangkan pelaksanaan asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan apabila dikaji berdasarkan hasil pengamatan, terutama akses pintu masuk di kantor pelayanan perizinan di Kabupaten Kulon Progo pada saat penelitian dilakukan masih kurang mengindahkan kelompok rentan utamanya kaum defabel dan ibu menyusui karena belum disediakan tempat khusus. Hal ini kemungkinan disebabkan karena investasi di Kabupaten Kulon Progo belum berkembang pesat seperti di kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta. Pengguna layanan perizinan di Kabupaten Sleman yang mengurus perizinan investasi apabila diamati jumlahnya masih sedikit bila dibandingkan dengan Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta. Kajian dan analisis ini juga didukung oleh hasil penelitian yang diperoleh dari pernyataan pengguna layanan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo bahwa ada 9 orang (30%) pengguna layanan yang mengemukakan bahwa pelaksanaan asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan masih kurang diindahkan. Ada tiga (3) orang atau 10% yang menyatakan bahwa pelaksanaan asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan sangat

[239] Hasil FGD dengan Bapak Drs Agung Kurniawan Ketua BPMPT Kab. Kulon Progo, Bapak Ir Robbi Ampera Kepala Bidang Penanaman Modal BPMPT Kabupaten Kulon Progo, Bapak Saryanto SIP Kepala Sub Bidang Investasi BPMPT Kabupaten Kulon Progo tanggal 31 Maret 2015 di Kantor Unit I BPMPT Kabupaten Kulon Progo

diindahkan, dan ada delapan (18) belas pengguna layanan perizinan investasi atau 60% yang menyatakan bahwa pelaksanaan asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan cukup diindahkan. Hal ini memperlihatkan bahwa asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan belum dilaksanakan dengan baik pada layanan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo. Pernyataan pengguna layanan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo ini dapat dilihat dalam tabel 26.

Tabel 26. Pelaksanaan Asas Fasilitas dan Perlakuan Khusus bagi Kelompok Rentan di Kabupaten Kulon Progo

No	Pelaksanaan Asas Fasilitas dan Perlakuan Khusus Bagi Kelompok Rentan	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sangat mengindahkan kelompok rentan	3	10
2	Cukup mengindahkan kelompok rentan	18	60
3	Kurang mengindahkan kelompok rentan	9	30
	Jumlah	**30**	**100**

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

Kenyamanan lingkungan fisik dari segi kebersihan, kerapihan dan keteraturan tempat pelayanan juga merupakan bagian dari pelayanan yang baik. Hal ini akan mempengaruhi kenyamanan pengguna layanan dalam penngurusan proses perizinan. Mengenai kenyamanan lingkungan fisik tempat pelayanan perizinan di Kabupaten Kulon Progo dapat dilihat dari pernyataan para pengguna layanan perizinan investasi di Kulon Progo mengenai kenyamanan lingkungan tempat pelayanan dari segi kebersihan, kerapihan dan keteraturan tempat pelayanan. Hal ini dapat dilihat dalam tabel berikut. Kenyamanan lingkungan tempat pelayanan ini juga merupakan bagian dari asas pelayanan yang baik.

Tabel 27. Kenyamanan Lingkungan Fisik dari Segi Kebersihan, Kerapihan dan Keteraturan Tempat Pelayanan di Kabupaten Kulon Progo

No	Kenyamanan Lingkungan Tempat Pelayanan dari sisi Kebersihan, Kerapihan & Keteraturan	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sangat nyaman	9	30
2	Cukup nyaman	16	53,33
3	Kurang nyaman	5	16,66
	Jumlah	**30**	**100**

Sumer: Dokumen Hasil Penelitian

Setelah dikaji dan dianalisis dari paparan tabel 27 dapat dikemukakan bahwa sebagian besar atau 16 orang (53,33%) pengguna layanan perizinan menyatakan bahwa lingkungan fisik tempat pelayanan cukup nyaman, bersih, rapi dan teratur, 9 orang (30%) menyatakan sangat nyaman, walaupun tidak sebagus Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman. Namun demikian ada 5 orang (16,66%) pengguna layanan perizinan investasi yang mengemukakan lingkungan fisik tempat pelayanan kurang nyaman, dari sisi kebersihan, kerapihan dan keteraturan tempat pelayanan.

Mengenai tanggapan petugas terhadap pengaduan dari pengguna layanan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo yang merupakan pelaksanaan dari **asas profesionalitas**, **asas partisipatif**, dan **asas kepentingan umum** dapat dilihat dalam tabel 28 sebagai berikut.

Tabel 28. Tanggapan Petugas Terhadap Pengaduan dari Pengguna Layanan Perizinan Investasi Di Kabupaten Kulon Progo

No	Tanggapan Terhadap Pengaduan dari Pengguna Layanan Perijinan	Jumlah	Prosentase (%)
1	Sangat ditanggapi dengan baik	7	23,33
2	Cukup ditanggapi dengan baik	21	70
3	Kurang ditanggapi dengan baik	2	6,66
	Jumlah	**30**	**100**

Sumber: Dokumen Hasil Penelitian

Tabel 28 memaparkan tentang pernyataan pengguna layanan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo mengenai tanggapan petugas pelayanan terhadap keluhan-keluhan pengguna layanan perizinan. Dari paparan tabel tersebut terlihat bahwa sebagian besar pengguna layanan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo yakni 21 orang atau 70% menyatakan bahwa tanggapan petugas layanan terhadap keluhan pengguna layanan cukup baik. Namun demikian masih ada pengguna layanan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo yang menyatakan bahwa keluhan-keluhan pengguna layanan perizinan kurang ditanggapi oleh petugas pelayanan.

Setelah melihat uraian kajian dan analisis hasil penelitian implementasi di Kabupaten Kulon Progo apabila diperbandingkan dengan pelaksanaan AUPB di Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta, dapat dikemukakan bahwa imlementasi AUPB dalam layanan perizinan investasi di Kabupaten Kulon Progo memang belum sebaik implementasi AUPB di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman, terutama dari sisi lingkungan fisik tempat pelayanan yang mencerminkan asas kepentingan umum dan belum terlihat pelaksanaan asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan secara maksimal, namun perlu disadari memang perkembangan wilayah dan pembangunan wilayah di Kabupaten Kulon Progo belum sepesat perkembangan wilayah di Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta.

Setelah dianalisis dengan memperbandingkan implementasi AUPB terutama asas pelayanan yang baik pada layanan perizinan investasi di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, Pemerintah Kota Yogyakarta, dan Pemerintah Daerah

Kabupaten Kulon Progo dapat dikemukakan bahwa implementasi AUPB yakni asas pelayanan yang baik pada saat penelitian ini dilakukan di Kota Yogyakarta sudah dilaksanakan dengan baik. Sedangkan implementasi AUPB dalam layanan perizinan investasi di Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman walaupun sebagian sudah dilaksanakan, namun belum dilaksanakan secara maksimal. Demikian juga implementasi di Kabupaten Kulon Progo, di samping Kulon Progo merupakan daerah yang baru akan berkembang juga produk-produk hukum daerah yang mengatur kebijakan perizinan investasi pada saat penelitian juga belum banyak sehingga mempengaruhi implementasi AUPB di lapangan. Faktor lain yang juga mempengaruhi implementasi AUPB utamanya asas pelayanan yang baik juga belum dilaksanakannya pelayanan perizinan satu pintu (PTSP) di Kabupaten Sleman dan Kabupaten Kulon Progo. Proses perizinan yang masih berada pada instansi terkait juga rawan terhadap terjadinya tindakan KKN dan seringkali juga menghambat implementasi janji-janji yang telah tertuang dalam maklumat pelayanan tentang proses perizinan yang mudah, cepat dan biaya yang terjangkau.

Apabila dikomparasikan rumusan konsep dan implementasi AUPB pada produk-produk hukum daerah Kota Yogyakarta dan rumusan dan implementasi AUPB pada produk-produk hukum daerah Kabupaten Sleman dan pelaksanaan AUPB dalam layanan perizinan investasi di lapangan yang berbeda walaupun jenis perizinannya yang dilayani sama menunjukkan betapa perlunya rumusan dan implementasi AUPB pada produk-produk hukum daerah. Hal ini sesuai dengan hasil analisis Tatik Sri Djatmiati dalam desertasinya[240] secara substansial pejabat

[240] Tatik Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha.....op.cit.*, hlm 90

yang berwenang untuk mengeluarkan keputusan tata usaha negara atas izin-izin yang dimohon harus senantiasa memperhatikan prinsip-prinsip hukum yang layak sehingga akan dapat memberikan rasa keadilan bagi individu dan warga masyarakat yang berkepentingan dan dapat menjamin kepastian hukum dalam proses perizinan di Indonesia. Supaya asas-asas ini dapat dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang di daerah, maka asas-asas tersebut perlu dituangkan secara eksplisit dan sedapat mungkin dirumuskan secara rinci dalam produk-produk hukum daerah utamanya produk hukum yang berkaitan dengan kebijakan layanan publik perizinan investasi.

Rumusan konsep dan implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) pada produk-produk hukum daerah yang mengatur kebijakan perizinan invetasi pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia utamanya di DIY dalam hal ini Pemerintah Daerah kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Kulon Progo berpengaruh terhadap implementasi AUPB dalam layanan perizinan investasi di lapangan. Hal ini terbukti dari telah dirumuskannya AUPB pada produk hukum daerah Kota Yogyakarta yang kemudian mempengaruhi pelaksanan AUPB dalam layanan perizinan di Kota Yogyakarta. Sedangkan di Kabupaten Sleman walaupun produk hukum yang mengatur kebijakan investasi di daerahnya juga sudah banyak, namun karena AUPB belum dirumuskan dan diimplementasikan dengan baik pada produk-produk hukum daerah yang mengatur tentang kebijakan perizinan investasi maka implementasi AUPB dalam layanan perizinan investasi di Kabupaten Sleman masih belum baik bila diperbandingkan dengan implementasi di Kota Yogyakarta.

BAB V
KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Setelah melihat uraian, temuan, kajian, dan analisis pada bab-bab terdahulu dalam desertasi ini, maka dapat dikemukakan simpulan sebagai berikut:

Pertama, perlu rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam kebijakan perizinan investasi pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia baik yang berbentuk *regeling*, *beschikking* maupun *beleidsregel* sebagai dasar, arahan, dan pedoman yang wajib dilaksanakan oleh alat administrasi di daerah kabupaten/kota di Indonesia. Hal ini mengingat bahwa pada saat ini kabupaten/kota di Indonesia merupakan ujung tombak dalam layanan perizinan investasi. Alat administrasi negara di daerah kabupaten/kota merupakan para pelaksana kebijakan perizinan investasi di daerah sehingga dalam menjalankan tugas dan kewenangannya harus melaksanakan AUPB supaya tidak merugikan warga masyarakat. Perlunya AUPB juga didukung fakta bahwa belum banyak kebijakan perizinan investasi kabupaten/kota di Indonesia yang merumuskan konsep AUPB sebagai dasar, arahan, dan pedoman dalam kebijakan investasi di daerah kabupaten/kota yang dirumuskan secara eksplisit dan terurai dalam produk-produk hukum daerah.

Kedua, hasil penelitian dan kajian menunjukkan bahwa masih banyak kebijakan perizinan investasi yang dituangkan pada produk hukum daerah di wilayah DIY utamanya di wilayah penelitian belum merumuskan konsep dan mengimplementasikan AUPB secara eksplisit dan terurai di dalamnya. Hal ini dapat disimpulkan dari hasil temuan penelitian dan kajian sebagai berikut:

1. **Produk Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman**

Dari enam belas (16) produk hukum daerah yang diteliti yang berbentuk Perda, Perbub, dan SK Bupati, baru ada dua (2) produk hukum yang di dalamnya merumuskan konsep dan implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) secara eksplisit (tersurat). Secara implisit (tersirat) dari enam belas (16) produk-produk hukum daerah yang diteliti sudah ada yang menyiratkan implementasi AUPB namun masih ada tiga (3) produk hukum yang secara eksplisit maupun implisit belum menyiratkan implementasi AUPB. Dua (2) Perda ang secara eksplisit telah merumuskan AUPB tersebut yakni:

a. Perda Kabupaten Sleman No. 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung yang merumuskan secara eksplisit konsep **asas keseimbangan** dan **asas kemanfaatan** namun tidak diuraikan dalam pasal-pasalnya;
b. Perda Kabupaten Sleman No. 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang merumuskan secara eksplisit rumusan konsep asas **keadilan, kesamaan hak, ketertiban**, dan **asas kepastian hukum** namun tidak diuraikan dalam pasal-pasalnya.

Tiga (3) produk hukum daerah Kabupaten Sleman yang secara eksplisit maupun implisit belum merumuskan konsep AUPB yakni: Perda Kabupaten Sleman No. 2 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik; SK Bupati Sleman No. 07a/Kep.KDH/2003 tentang Pemberian Sanksi Administrasi Bagi Pelanggaran IMB; dan SK Bupati Sleman No. 5/Kep.KDH/A/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Retribusi IMB.

2. **Produk Hukum Pemerintah Kota Yogyakarta.**

Dari 20 produk hukum daerah Kota Yogyakrta yang diteliti empat (4) di antaranya secara ekspilisit sudah menyuratkan implementasi AUPB, yakni:

a. Perda Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan secara eksplisit merumuskan konsep asas: **kemanfaatan, keseimbangan, partisipatif**, dan profesionalisme. Asas-asas tersebut diurai ke dalam rumusan pasal-pasal dalam Perda tersesebut;

b. Perda Kota Yogyakarta No. 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung secara eksplisit merumuskan konsep asas **kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum**, dan **asas keseimbangan** dan diurai lebih lanjut dalam pasal-pasalnya;

c. Perda Kota Yogyakarta No. 3 Tahun 2012 tentang Retribusi Perizinan Tertentu secara eksplisit merumuskan konsep asas: **kepastian hukum** dan diurai lebih lanjut ke dalam pasal-pasalnya;

d. Perwal Kota Yogyakarta No. 140 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Dokumen Lingkungan.

Dari dua puluh (20) produk hukum daerah Kota Yogyakarta yang diteliti secara implisit semuanya sudah menyiratkan implementasi rumusan konsep AUPB di dalamnya.

3. **Produk Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo**

Produk hukum daerah Kabupaten Kulon Progo sebagian sudah secara eksplisit merumuskan konsep AUPB dan diuraikan secara rinci pada ketentuan pasal-pasal di dalamnya. Namun demikian masih ada produk

hukum yang berupa S.K Bupati Kulon Progo No. 297 Tahun 2013 tentang Pendelegasian Wewenang Pemberian Perizinan dan non Perizinan di Bidang Penanaman Modal Kepada Kepala Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu secara eksplisit maupun implisit belum mengimplementasikan AUPB di dalamnya. Pemda Kabupaten Kulon Progo belum banyak menerbitkan produk hukum daerah yang mengatur tentang kebijakan pelayanan perizinan investasi seperti halnya di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman.

4. Implementasi AUPB dalam layanan perizinan investasi juga dipengaruhi oleh rumusan konsep dan implementasi AUPB dalam produk hukum kebijakan perizinan investasi pemerintah daerah kabupaten/kota di DIY. Pemkot Yogyakarta yang telah merumuskan AUPB dalam produk hukum daerahnya, dalam layanan perizinan investasi telah melaksanakan dengan baik AUPB utamanya asas pelayanan yang baik. Sedangkan Pemda Kabupaten Sleman yang belum merumuskan AUPB dalam produk hukum daerahnya seperti halnya di Kota Yogyakarta pelaksanaan asas-asas pelayanan yang baik dalam layanan perizinan belum maksimal dan belum sebaik Kota Yogyakarta. Sedangkan Kabupaten Kulon Progo walaupun sudah ada produk hukum daerahnya yang merumuskan secara eksplisit maupun implisit AUPB, namun karena produk hukum daerah yang terkait dengan kebijakan perizinan investasi belum banyak yang dikeluarkan seperti halnya Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta juga memperlihatkan bahwa implementasi AUPB khususnya asas pelayanan yang baik di lapangan juga belum baik seperti

Kota Yogyakarta bahkan bila dibandingkan dengan implementasi AUPB di Kabupaten Sleman dari sisi lingkungan fisik yang berpengaruh terhadap kenyamanan pengguna layanan dalam mengurus perizinan investasi lebih baik implementasi AUPB di Kabupaten Sleman.

B. Saran

Berdasarkan uraian dan kajian pada bab-bab terdahulu serta temuan-temuan penelitian di lapangan maka dalam desertasi ini dikemukakan beberapa saran/rekomendasi sebagai berikut:

1. Rekomendasi Untuk Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di DIY dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota lainnya Di Indonesia

Pemerintah daerah kabupaten/kota di DIY termasuk pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia lainnya, seharusnya di dalam menyusun produk-produk hukum di daerah utamanya produk hukum yang menjadi dasar dari kebijakan perizinan investasi merumuskan konsep AUPB pada bagian konsiderans atau bagian menimbang dan menguraikan asas yang berkaitan dengan isi kebijakan tersebut dalam ketentuan pasal-pasal di dalamnya. Hal ini perlu dilakukan mengingat bahwa produk-produk hukum daerah tersebut merupakan dasar hukum yang akan dipakai sebagai arahan dan pedoman yang wajib ditaati bagi oleh aparat pemerintahan daerah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya dalam melayani warga masyarakat. Hal ini perlu dilakukan juga agar warga masyarakat dapat terlayani dengan baik dan tidak dirugikan haknya oleh tindakan aparat pemerintah daerah. Perumusan dan implementasi secara rinci AUPB dalam produk-produk hukum daerah dapat dipakai sebagai sarana untuk mengurangi penyalahgunaan wewenang dan dapat dipakai utuk mengurangi

terjadinya tindakan KKN dan tindakan-tindakan tidak terpuji aparat di daerah lainnya. Pada akhirnya akan mengurangi kasus-kasus hukum akibat dari tindakan kurang terpuji dari aparat pemerintah daerah yang dibawa ke ranah peradilan tata usaha negara dan laporan warga masyarakat terhadap kerugian yang dideritanya melalui Ombudsman Republik Indonesia.

2. Rekomendasi untuk perbaikan rumusan konsep AUPB dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara

Rekomendasi ini terutama ditujukan untuk memperbaiki bunyi ketentuan Pasal 53 ayat (2) beserta penjelasannya dari UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang masih mengacu pada UU No. 28 Tahun 1999 dalam menentukan apa yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Oleh karena itu dalam desertasi ini juga direkomendasikan untuk diadakan perbaikan rumusan konsep pasal 53 ayat 2 UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur tentang alasan-alasan yang dapat digunakan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara, yakni selain (a) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, (b) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Berdasarkan ketentuan penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b yang dimaksud dengan "asas-asas umum pemerintahan yang baik" adalah meliputi asas: asas kepastian hukum; asas tertib penyelenggaraan negara; asas kepentingan umum; asas keterbukaan; asas proporsionalitas; asas profesionalitas; dan asas akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam UU No. 28 Tahun 1999

tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dari KKN. Oleh karena pada tahun 2014 sudah dikeluarkan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang di dalamnya mengatur secara formal tentang AUPB, seharusnya rumusan ketentuan Pasal 53 ayat (2) beserta penjelasan dari UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengacu pada rumusan konsep AUPB yang telah dimuat dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

3. Rekomendasi Untuk Perbaikan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Perundang-undangan di Indonesia, baik perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota seharusnya merumuskan konsep AUPB di dalamnya terutama pada bagian konsideran, serta menguraikannya secara rinci dalam ketentuan pasal-pasalnya. Hal ini dikarenakan AUPB mengikat semua penyelenggara negara baik pada lingkup eksekutif, legislatif maupun yudikatif dan penyelenggara lainnya di Indonesia. Untuk itu perlu ada revisi dan perbaikan dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai dasar dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dengan mewajibkan setiap perundang-undangan di Indonesia untuk merumuskan konsep AUPB di dalamnya.

4. Rekomendasi Untuk Badan/Pejabat Tata Usaha Negara

Setelah dikeluarkannya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan seyogyanya Badan/Pejabat Tata Usaha Negara baik di pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah di dalam mengeluarkan

Keputusan Tata Usaha Negara mencantumkan rumusan konsep AUPB dalam diktum pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara. Hal ini mengingat bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 17 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan AUPB adalah merupakan prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

4. Untuk Masyarakat (Pengguna Layanan Perizinan)

Seyogyanya AUPB juga harus diindahkan dan dilaksanakan oleh warga masyarakat, termasuk sektor swasta yang baru mengurus perizinan investasi. Mengingat pelaksanaan AUPB pada kebijakan perizinan investasi pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia pada umumnya dan utamanya pelaksanaan kebijakan pelayanan perizinan investasi pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta, seharusnya tidak hanya dilaksanakan oleh aparat pemerintah atau alat administrasi negara, melainkan juga harus dilaksanakan oleh masyarakat dan sektor swasta. Oleh karena itu keberhasilan pelaksanaan/implementasi AUPB di lapangan juga harus ada dukungan dari warga masyarakat dan sektor swasta dengan cara tidak melakukan tindakan KKN dengan aparat di daerah, agar aparat pemerintah di daerah tidak melanggar AUPB dalam melaksanakan tugasnya.

DAFTAR BACAAN

Buku:

Adink, Henk Gordon Anthony, Antoine Buyse & Cees Flinterman, *Sourcebook Human Right & Good Governance*, SIM Special, Utrecht, 2010.

Adi, Rianto. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Edisi Kedua. Jakarta: Granit, 2005.

Amiruddin & Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.

Arief Sidharta, Bernard. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Cetakan Pertama. Bandung: Mandar Maju, 1999.

....., *Bahan Kuliah/Handout Filsafat Hukum*, Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Fakutas Hukum UII, 2010.

Asshiddiqie, Jimly. Konstutusi Ekonomi. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2010.

..... *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010,

Basah, Sjachran. *Perlindungan Hukum terhadap sikap tindak Administrasi Negara*, Orasi Ilmiah Diucapkan pada Dies Natalis XXIX Unpad pada Tanggal 24 September 1986, Cetakan Kedua. Bandung: Alumni, 1992.

..... *Ilmu Negara*, Jakarta: PT Ichtiar Baru-van Hoeve, tanpa tahun

Belifante, A.D. & Burhanuddin Soetan Batoeah. *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Cetakan Pertama. Bandung: Binacipta, 1983.

Brown, L. Neville and John S. Bell. *French Administrative Law*, Oxford New York: Clarendon Press, , 1998

Daud Busroh, Abu. *Ilmu Negara*, Cetakan Keenam. Jakarta: Bina Aksara, 2009.

Dicey, A.V. *Introduction To The Study Of The Law Of The Contitution*,Ninth Edition. London: Macmillan and Co, 1952.

de Cruz, Peter. *Comparative Law in a Changing World*, Second Edition. London: Cavendish Publishing Limited, 1999.

de Haan, P. dkk. *Bestuursrecht in de Sociale Rechtstaat (Deel 1), Onwikkeling Organisatie, Instrumentarium*, Kluwer-Deventer, 1986.

Dwiyanto, Agus, *MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*, Cetakan ketiga, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012.

Fachruddin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004.

Fahmal, Muin. *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih.* Yogyakarta: UII Press, 2006.

Gie, The Liang. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia Jilid I*, Edisi Kedua. Yogyakarta: Liberty, 1993.

..... *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia Jilid II*, Edisi Kedua. Yogyakarta: Liberty, 1994.

Hadiwijoyo, Suryo Sakti. *Gubernur Kedudukan, Peran dan Kewenangannya.* Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011.

Hamidi, Jazim. *Penerapan Asas-Asas Umum penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia.* Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1999.

Henry, Nicholas. *Public Administration and Public Affairs* (Alih Bahasa: Luciana D. Lontoh. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*), Cetakan Pertama. Jakarta: Rajawali, 1988.

HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.

Huda, Ni'matul. *Ilmu Negara*, Cetakan Kedua. Jakarta: Rajawali Pers, 2010

----------. *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Nusa Media, 2013.

Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Kanisius, 1995.

Ian Ellis-Jones. *Essential Administrative Law*, Third Edition. Portland: Cavendish Publishing, 2003.

Kaloh, J. Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Cetakan Pertama, Bandung: Rineka Cita, 2002.

Kelsen, Hans. *General Theori of Law and State*, alih bahasa Raisul Mutaqin *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Cetakan Kelima. Bandung: Nusa Media, 2010.

Konijnenbelt, Willem. *Resume Hoofdlijnen van Adminisrtratief Recht*, Tweede Druk. Utrecht: LEMMA, 1990.

Latief, Abdul. *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama. Yogyakarta: UII Press, 2005.

Magnis Suseno, Frans. *Kuasa dan Moral*, Cetakan Ketiga. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama,1995.

----------. *Pijar-Pijar Filsafat*, Cetakan Keenam. Yogyakarta: Kanisus, 2012.

----------. *Filsafat Sebagai Ilmu Kritis*. Yogyakarta: Kanisius, 1993.

.....,. *Etika Jawa Sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa*. Jakarta: PT Gramedia, 1985.

Mahfud MD, Moh.. Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi. Yogyakarta: Gama Media, 1999.

----------. Politik Hukum Di Indonesia, Edisi Revisi Cetakan Keenam. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

Mahmud Marzuki, Peter. *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga. Jakarta: Kencana, 2009.

----------.Penelitian Hukum, Cetakan Keempat, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.

Manan, Bagir. *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Bandung: Alumni, 2001.

----------. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan Ketiga. Yogyakarta: Pusat studi Hukum FH UII, 2004.

Manan, Bagir (*editor*). *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia.* Jakarta: Radar Jaya, 1996.

Marbun, SF. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2003.

Marbun, SF dkk. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*.Yogyakarta: UII Press, 2001.

Martosoewignjo, Sri Soemantri. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Edisi Kedua, Cetakan Kedua. Jakarta: CV Rajawali, 1984.

Masthuri, Budhi. *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Cetakan Pertama. Jakarta: Pradnya Paramita, 2005.

Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cetakan Kedua Edisi Keempat. Yogyakarta: Liberty, 1999

M. Friedman, Lawrence. *The Legal System: A Social Science Perspective*, alih bahasa M.Khozin *Sistem Hukum Perspektif Sosial*, Cetakan Ketiga. Bandung: Nusa Media, 2009.

M. Hadjon, Phlipus. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Cetakan Pertama, Edisi Khusus, Surabaya: Peradaban, 2007.

----------, ***Pengantar Hukum Administrasi Indonesia***. *Yogyakarta*: Gadjah Mada University Press, 2008.

Moleong, J Lexy. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cetakan Ketigapuluhtiga, Edisi Revisi. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2014.

Mustafa, Bahsan. *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan Pertama. Bandung: Citra Aditya Baki, 2001.

N.E., Algra en Janssen H.C.J.G. *Rechtsingang Een Orientatie in Het Recht.* Groningen: H.D Tjeenk Willink, 1974.

Nonet, Philippe & Philip Selnick. *Hukum Responsif*, Bandung: Nusa Media, 2008.

Nugraha, Safri, dkk. *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi. Jakarta: Badan Penerbit Center For Law and Good Governance Studies FH UI, 2007.

PJ. Suwarno. *HAMENGKU BUWONO IX DAN SISTEM BIROKRASI PEMERINTAHAN YOGYAKARTA Sebuah Tinjauan Historis*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1994.

Rasjidi, Lili & I.B. Wyasa Putra. Hukum Sebagai Suatu Sistem, Cetakan Pertama. Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993.

Rawls, John, *A Theory of Justice* Harvard University Press, Cambridge, massachusett, 1995, alih bahasa Uzair Fauzan & Heru Prasetya, Teori Keadilan, dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

Sadjijono. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2008.

Sirajuddin dkk. *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi*, Cetakan Pertama. Malang: Setara Press, 2011.

Soekanto, Soerjono. Pengantar penelitian Hukum, Cetakan Ketiga. Jakarta: UI-Press, 1986.

Soehino. *Ilmu Negara*, Cetakan Kedua. Yogyakarta: Liberty, 1991

----------, Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Yogyakarta: BPFE, 2004.

Sri Pudyatmoko, Y. *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*. Jakarta: Grasindo, 2009.

Spelt, N.M & Ten Berge, J.B.J.M. *Pengantar Hukum Perizinan*, Cetakan Pertama (Penyunting: Phlipus M. Hadjon) . Surabaya: Yuridika, 1993.

Riwu Kaho, Josef. Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Cetakan Keempat. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.

Ten Berge, J.B.J.M. dkk. *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur*, Amsterdam: Samsonm H.D. Tjeenk Willink Alphen aan den Rijn, 1992.

Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan Keempat. Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1994.

Teubner, Gunther (Editor), *Dilemmas of Law in The Welfare State*. Berlin- New York: Walter de Gruyter, 1986.

Wibisono, Kunto. ***Hand Out Mata Kuliah Filsafat Imu***, Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Fakutas Hukum UII, 2010.

Wignjosoebroto, Soetandyo. ***Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia***, Cetakan Kedua. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.

Wijoyo, Suparto (Editor). Pelayanan Publik dari Dominasi ke Partisipasi, cetakan Pertama. Surabaya: Airlangga University Press, 2006.

Wijk, Van en Willem Konijnenbelt. *Hoofdstukken van Admimnistratief Recht.* Vuga's- Gravenhage, 1968.

Desertasi, Laporan Penelitian, Artikel Ilmiah, Jurnal dan Kamus:

Ana Erliyana. *Keputusan Presiden: Analisis Keppres R.I 1987 – 1998.* Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

_____, *Algemene Bepalingen van Administrative Recht*, Rapport van de Commissie Inzake Algemene Bepalingen van Administratief Recht vijde geheel herziene druk. Samsom H.D. Tjeenk Willink Alphen aan den Rijn, 1984

Lis Febrianda. *Rekontruksi Regulasi Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil Oleh Birokrasi Pemerintahan dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara, Desertasi.* Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, 2009.

Ridwan, Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia, Desertasi. Surabaya: Program Pasca Sarjana (S3) UNAIR, 2013.

Saifudin, Muhammad. *Nasionalisasi Perusahaan Modal Asing: Ide Normatif Pengaturan Hukumnya dalam UU No. 25 Tahun 2007 dan Relevansinya dengan Konsep Negara Hukum Kesejahteraan Pancasila dalam UUD NRI 1945.* Jakarta: Jurnal Hukum & Pembangunan Tahun Ke-41 No.4 Oktober 2011, hlm 670

Safri Nugraha, dkk, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional (PPHN) Bidang Hukum Administrasi Negara.* Jakarta: BPHN, 2006.

Safri Nugraha dkk. *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan Yang Baik. Jakarta : BPHN Departemen Hukum dan HAM RI. 2007.*

SF. Marbun. *Eksistensi Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih Di Indonesia, Desertasi. Bandung: P*rogram Pasca Sarjana UNPAD, 2001.

Tatiek Sri Djamiati. *Prinsip Izin Usaha Industri Di Indonesia*, Desertasi. Surabaya: Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, 2004.

Yuliandri. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam rangka Pembuatan Undang-undang Berkelanjutan,* Desertasi. Surabaya: Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, 2007.

W. Riawan Tjandra. *Perbandingan Sistem Peradilan Tata Usaha Negara dan Conseil d'etat sebagai Institusi Pengawas Tindakan Hukum Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No. 3 Vol.20 Juli 2013.

http://www.bappenas.go.id. *Seminar Hasil Kajian Model Kelembagaan Pelayanan Publik (Studi Kasus Bidang air Bersih, Kebersian dan Ruang Publik*, tahun 2008, Akses 21 April 2011.

http://www.bappenas.go.id. *Hasil Penelitian Pelayanan Publik Di Era Desentralisasi*, Bappenas, Akses 4 Januari 2012.

http://www.republika.co.id. *Ombudsman dan Reformasi Birokrasi. A*kses 22 April 2011.

Mardiasmo, Diaswati and Barnes, Paul, and Sakurai,Yuka, 2008. *Implementation of Good Governance by Regional Governments in Indonesia: The Challenges.*Proceedings Contemporary Issues in Public Management: The Twelfth Annual Conference of the International Research Society for Public Management (IRSPM XII), pages pp.1-36, Brisbane,Australia. Diakses dari QUT Digital Repository dalam http://eprints.qut.edu.au. Akses 6 April 2014.

Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cetakan kesembilan Edisi IV. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2015.

John M. Echols dan Hassan Shadily. *Kamus Inggris Indonesia an English-Indonesian Dictionary*, Cetakan XX. Jakarta: PT Gramedia,