

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara hukum, di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) menegaskan pernyataan konsep Negara Hukum yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 “negara Indonesia adalah negara hukum”. Indonesia juga merupakan negara kesejahteraan (*welfare state*) merupakan teori yang sejalan dengan dasar Negara Indonesia dan menegaskan bahwa Negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat, dimana tujuan negara adalah untuk memajukan kesejahteraan umum sebagaimana dinyatakan dalam pembukaan UUD NRI 1945, menimbulkan beberapa konsekuensi terhadap penyelenggaraan pemerintahan yaitu pemerintah harus berperan aktif mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Untuk itu kepada pemerintah dilimpahkan *bestuurszorg* atau public service.

Dengan diberikannya kebebasan bertindak (diskresi) kepada administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya mewujudkan welfare state diharapkan kesejahteraan masyarakat benar-benar tercipta. Karena pada prinsipnya Badan/Pejabat administrasi pemerintahan tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan hukumnya tidak ada ataupun

hukumnya ada tetapi tidak jelas, sepanjang hal tersebut masih menjadi kewenangannya.¹

Didalam melakukan tindakan hukum (*rechtshandelingen*) dan atau tindakan faktual (*feitelijke handelingen*), Pejabat/Badan administrasi pemerintahan memiliki instrumen pemerintahan.

Instrumen pemerintahan yang dimaksudkan dalam hal ini adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum dengan menggunakan sarana atau instrumen seperti alat tulis menulis, sarana transportasi, gedung-gedung perkantoran, dan lain-lain, yang terhimpun ke dalam public domain atau kepunyaan publik. Disamping itu, pemerintah juga menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan, mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijaksanaan, perizinan, dan sebagainya.²

Menurut pasal 1 angka 9 Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan “diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal

¹ ejournal.upnvj.ac.id Jurnal Yuridis Vol.2 No. 1 Juni 2015, hal 134-150

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2008, hal 129

peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan”.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) dalam perspektif kewenangan Pemerintah telah memberikan kepastian hukum tentang landasan hukum dilakukannya tindakan diskresi oleh pemerintah. Berlakunya Undang-Undang tersebut juga sekaligus untuk menjamin, bahwa tindakan pemerintah yang disebabkan oleh hal-hal tertentu sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang tersebut secara hukum dapat dibenarkan/syah selama hal tersebut menjadi bagian dari kewenangannya.

Secara normatif, alasan untuk dapat dilakukannya tindakan diskresi oleh pemerintah telah ditentukan dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai berikut :

Setiap penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan ditujukan untuk:

- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. mengisi kekosongan hukum;
- c. memberikan kepastian hukum; dan
- d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Berdasarkan dari ketentuan Pasal 22 tersebut, sebuah diskresi hanya dapat diambil selama ditujukan untuk memenuhi syarat sebagaimana yang telah ditentukan oleh undang-undang. Oleh karena itu sebuah tindakan diskresi tidak dapat dilakukan dengan semena-mena atau tanpa alasan yang dibenarkan oleh hukum.

Diskresi merupakan konsep bertindak yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam lingkup yang sangat luas. Untuk mencegah terjadinya tindakan kesewenang-wenangan, diskresi perlu dibatasi alasan untuk dapat dilakukannya tindakan tersebut.³ Dari latar belakang inilah penulis ingin melakukan penyusunan skripsi dengan judul “**Kajian yuridis terhadap pelaksanaan kebijakan yang bersifat diskresi dalam penyelenggaraan sistem administrasi pemerintahan**”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Bagaimanakah pelaksanaan kebijakan yang bersifat diskresi dalam penyelenggaraan sistem administrasi pemerintahan ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui Bagaimanakah pelaksanaan kebijakan yang bersifat diskresi dalam penyelenggaraan sistem administrasi pemerintahan.

1.4 Manfaat penelitian

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

³<https://media.neliti.com/media/publications/235035-peranan-diskresi-dalam-penyelenggaraan-p-5f963a35.pdf> Jurnal Ilmiah.Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Vol. 15, Nomor 1, 2013, hal

1. Secara teoritis dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan hukum, khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan yang bersifat diskresi dalam penyelenggaraan sistem administrasi pemerintahan.
2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan masukan serta solusi yang objektif dalam rangka memahami kewenangan pejabat pemerintahan dalam menetapkan suatu kebijakan.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁴ Dan pendekatan konseptual (conceptual approach) sebagai pendekatan yang beranjak dari pandangan pandangan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.⁵ Pendekatan tersebut dimaksud untuk menjawab pokok-pokok permasalahan terkait dengan penetapan kebijakan diskresi dalam UU no 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian difokuskan dengan menerapkan kaidah norma-norma positif. Tipe penelitian yuridis normatif

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, Hal 93

⁵ *Ibid*, hal 137

dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literature-literatur yang bersifat teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.⁶

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Bahan Hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat antara lain : UUD 1945, Undang-undang no 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- b. Bahan Hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian dan lain sebagainya.
- c. Bahan Hukum tersier. Yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus (hukum), internet, mediamassa, ensiklopedia, indeks komulatif, dan sebagainya.⁷

1.5.4 Teknis Pengumpulan Bahan Hukum

Untuk memperoleh bahan hukum yang baik serta prosedur pengumpulan dan pengolahan data yang benar, pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mencatat dan membaca setiap dokumen-dokumen dan informasi mengenai pelaksanaan kebijakan yang bersifat diskresi dalam penyelenggaraan sistem administrasi pemerintahan. Disamping itu juga penelitian dilakukan melalui meneliti buku-buku literatur untuk mendapatkan landasan teoritis pendapat para ahli.

⁶ *Ibid*, hal 19

⁷ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal 116

1.5.5 Teknis Analisis Bahan Hukum

Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif, sehubungan dengan hal ini maka bahan hukum yang telah diperoleh akan dilakukan analisis secara kualitatif, oleh karena itu dalam penelitian ini tidak akan ditarik kesimpulan secara umum, sehingga gambaran yang diperoleh dari penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif.

Analisa secara deskriptif kualitatif adalah “Upaya untuk memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan yang berdasarkan atas suatu perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam suatu penulisan, kemudian menyusunnya secara logis dan sistematis. Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu:

- a. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeleminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
- b. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum;
- c. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.⁸

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Opcit*, hal 162