

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Koordinasi, Pengawasan, dan Kebijakan

1. Koordinasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat, 'koordinasi' berarti perihal mengatur suatu organisasi atau kegiatan sehingga peraturan dan tindakan yang akan dilakukan tidak saling bertentangan atau simpang siur.

Koordinasi (*coordination*) adalah proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Tanpa koordinasi, individu-individu dan departemen-departemen akan kehilangan pegangan atas peranan mereka dalam organisasi. Mereka akan mulai mengejar kepentingan sendiri, yang sering merugikan pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan.⁹

Suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang berupa izin ada yang hanya diurus oleh satu instansi pemerintah, akan tetapi ada juga yang melibatkan banyak instansi dalam proses penerbitannya. Apabila instansi pemerintah tersebut diandaikan sama dengan suatu satuan organisasi dalam ilmu manajemen, James D. Thompson berpendapat bahwa ada tiga macam saling ketergantungan di antara satuan-satuan organisasi, yaitu:¹⁰

⁹ T. Hanu Handoko, 1990, *Manajemen Edisi II*, Yogyakarta, BPFE, hlm. 195.

¹⁰ James D. Thompson, 1967, *Organization in Action*, New York, McGraw-Hill, hlm. 2

- a. Saling ketergantungan yang menyatu (*pooled interdependence*), yakni apabila satuan-satuan organisasi tidak saling tergantung satu sama lain dalam melaksanakan kegiatan harian, tetapi tergantung pada pelaksanaan kerja setiap satuan yang memuaskan untuk suatu hasil akhir.
- b. Saling ketergantungan yang berurutan (*sequential interdependence*), yakni kondisi di mana suatu satuan organisasi harus melakukan pekerjaannya terlebih dahulu sebelum satuan lain dapat bekerja.
- c. Saling ketergantungan timbal balik (*reciprocal interdependence*), yakni merupakan hubungan memberi dan menerima antarsatuan organisasi.

Sementara itu, pencapaian koordinasi memerlukan komponen-komponen vital manajemen sebagai berikut:¹¹

- a. Hirarki manajerial.
Rantai perintah, aliran informasi dan kerja, wewenang, formal, hubungan tanggung jawab dan akuntabilitas yang jelas dapat menumbuhkan integrasi bila dirumuskan secara jelas serta dilaksanakan dengan pengarahan yang tepat.
- b. Aturan dan prosedur.
Aturan-aturan dan prosedur-prosedur adalah keputusan-keputusan manajerial yang dibuat untuk menangani kejadian-kejadian rutin, sehingga dapat juga menjadi peralatan yang efisien untuk koordinasi dan pengawasan rutin.
- c. Rencana dan penetapan tujuan.
Pengembangan rencana dan tujuan dapat digunakan untuk pengkoordinasian melalui pengarahan seluruh satuan organisasi terhadap sasaran-sasaran yang sama. Ini diperlukan bila aturan dan prosedur tidak dapat menangani seluruh informasi yang

diperlukan untuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan satuan-satuan organisasi.

Logemann, ahli ilmu pemerintahan yang terkenal di Indonesia, mengatakan bahwa pada hakikatnya *negara adalah organisasi jabatan-jabatan (ambtenorganisatie)*. Pendapat Logemann tersebut selengkapnya tertulis di bawah ini:¹²

In zijn sociale verschijningsvorm is de staat organisatie, een verband van functies. Met functie dan bedoeld: een omschreven werkring in het verband van het geheel. Zij heet met betrekking tot de staat, ambt. De staat is ambtenorganisatie. [Dalam perwujudan sosialnya, negara adalah organisasi, yaitu suatu rangkaian fungsi-fungsi. Yang dimaksud dengan fungsi adalah suatu lingkungan kerja tertentu dalam kaitannya dengan keseluruhannya. Dalam hubungannya dengan negara, fungsi itu disebut jabatan. Negara adalah organisasi jabatan-jabatan].

Sujanto menambahkan bahwa organisasi itu tidak lain adalah aspek statis dari administrasi (dalam arti luas) di mana manajemen adalah aspek dinamisnya. Jadi, pengawasan sebagai fungsi dasar manajemen mutlak diperlukan dalam penyelenggaraan manajemen negara atau administrasi negara. Setiap Departemen dan Lembaga Non Departemen (sekarang Kementerian dan Lembaga Negara Non-Kementerian) sebagai bagian atau sub organisasi pemerintah, kesemuanya dapat dipandang sebagai suatu organisasi yang bulat di mana fungsi pengawasan tidak dapat ditiadakan dalam penyelenggaraan administrasinya.¹³

¹² Logemann, 1955, *Over de theorie van een stelli'g staatsrecht*, Amsterdam, uitgeverij Noord-Hollandsche Uitgeversmaatschappij.

2. Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu fungsi dasar manajemen. Pengawasan merupakan aspek penting untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yakni untuk memastikan dapat berjalan atau tidaknya fungsi pemerintahan sebagaimana seharusnya. Dikaitkan dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan cara menjaga legitimasi rakyat terhadap kinerja pemerintahan. Caranya dengan membentuk sistem pengawasan yang efektif, yakni berupa pengawasan intern (*internal control*) dan pengawasan ekstern (*external control*). Selain itu, pengawasan masyarakat perlu didorong agar *good governance* tersebut dapat terwujud.¹⁴

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam merencanakan dan melaksanakan pengawasan, yakni:¹⁵

- a. Agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintahan agar tercapai daya guna, hasil guna, dan tepat guna yang sebaik-baiknya.
- b. Agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan rencana dan program Pemerintah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan.
- c. Agar hasil-hasil pembangunan dapat dinilai seberapa jauh tercapai untuk memberi umpan balik berupa pendapat, kesimpulan, dan saran terhadap kebijaksanaan, perencanaan, pembinaan, dan pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

¹⁴ Ahmad Fikri Hadin, 2013, *Eksistensi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan di Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Genta Press, hlm. 21-22.

¹⁵ Ruchel, Janet (2). *Lawrence: Instadai Presiden RI Nomor 15 Tahun 1983 tentang*

- d. Agar sejauh mungkin mencegah terjadinya pemborosan, kebocoran, dan penyimpangan dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang, dan perlengkapan milik negara, sehingga dapat terbina aparatur yang tertib, bersih, berwibawa, berhasil guna, dan berdaya guna.

Menurut Phillipus Mandiri Hadjon, hubungan di antara tingkat-tingkat dalam pemerintahan harus dibedakan antara hubungan vertikal (pengawasan, kontrol, dsb.) dengan hubungan horisontal (perjanjian kerjasama di antara para pejabat yang berada pada tingkat yang sama). Alasan hubungan vertikal yang berupa pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah tingkat lebih tinggi terhadap badan yang lebih rendah adalah:¹⁶

- a. Koordinasi: mencegah atau mencari penyelesaian konflik/perselisihan kepentingan misalnya di antara kotapraja-kotapraja (sekarang kabupaten/kota);
- b. Pengawasan kebijaksanaan: disesuaikan kebijaksanaan dari aparat pemerintah yang lebih rendah terhadap yang lebih tinggi;
- c. Pengawasan kualitas: kontrol atas kebolehan dan kualitas teknis pengambilan keputusan dan tindakan-tindakan aparat pemerintah yang lebih rendah;
- d. Alasan-alasan keuangan: peningkatan kebijaksanaan yang tepat dan seimbang dari aparat pemerintah yang lebih rendah;
- e. Perlindungan hak dan kepentingan warga: dalam situasi tertentu mungkin diperlukan suatu perlindungan khusus untuk kepentingan dari seorang warga.

Bentuk-bentuk pengawasan dan kontrol yang dipaparkan

Phillipus Mandiri Hadjon adalah sebagai berikut:

- a. Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan kemudian;
- b. Pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelumnya;
- c. Pengawasan yang positif;

¹⁶ Phillipus Mandiri Hadjon, dkk, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*

- d. Kewajiban untuk memberitahu;
- e. Konsultasi dan perundingan;
- f. Hak banding administratif;
- g. Dinas-dinas pemerintah yang didekonsentrasi;
- h. Keuangan;
- i. Perencanaan;
- j. Pengangkatan untuk kepentingan pemerintah pusat.¹⁷

Tata usaha negara mengenakan sanksi-sanksi hanya mungkin apabila mengetahui adanya pelanggaran-pelanggaran nyata atas suatu peraturan perundang-undangan. Pengawasan merupakan syarat pengenaan sanksi. Pelaksanaan pengawasan telah mendukung penegakan hukum (*handhaving*). Pegawai pengawasan melalui penerangan (penyuluhan), anjuran (bujukan), peringatan, dan nasihat biasanya dapat mencegah suatu pelanggaran yang harus diberikan sanksi.¹⁸

Sujamto menjelaskan bahwa kekhususan pengawasan bidang pembangunan adalah pada objeknya. Objek menentukan standar atau tolok ukur pengawasan. Penentuan standar atau tolok ukur pengawasan merupakan satu dari empat kegiatan pokok-pokok mekanisme pengawasan. Mekanisme yang lain adalah pengamatan fakta di lapangan, perbandingan fakta hasil pengamatan dengan

standar pengawasan, dan perumusan saran perbaikan dan pengembalian tindakan korektif.¹⁹

Proyek penggalian kabel *fiber optic* harus disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah. Pasal 55 ayat (1) UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menerangkan bahwa untuk menjamin tercapainya tujuan penyelenggaraan penataan ruang harus dilakukan pengawasan terhadap kinerja pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang. Pasal 63 undang-undang tersebut mengatur macam sanksi administratif yang dapat dikenakan atas pelanggaran tata ruang, yakni dapat berupa: peringatan tertulis; penghentian sementara kegiatan; penghentian sementara pelayanan umum; penutupan lokasi; pencabutan izin; pembatalan izin; pembongkaran bangunan; pemulihan fungsi ruang; dan/atau denda administratif.

Ada beberapa karakteristik pengawasan yang efektif. Semakin terpenuhi kriteria-kriterianya, semakin efektif sistem pengawasannya. Adapun karakteristik tersebut adalah:²⁰

- a. Akurat.
- b. Tepat waktu.
- c. Obyektif dan menyeluruh.
- d. Terpusat pada titik-titik pengawasan strategik.
- e. Realistik secara ekonomis.
- f. Realistik secara organisasional.

¹⁹ Sujamto, *Op. Cit.*, hlm. 77-82.

²⁰ T. Hani Handoko, *Op. Cit.*, hlm. 373-374.

- g. Terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi.
- h. Fleksibel.
- i. Bersifat sebagai petunjuk dan operasional.
- j. Diterima para anggota organisasi.

3. Kebijakan

James E. Anderson dalam *Public Policy Making* (1979), mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk memecahkan suatu masalah tertentu. Sementara itu, David Easton dalam *The Political System* (1953) menyebutkan bahwa kebijakan negara adalah alokasi nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Fred M. Frohock dalam *Public Policy, Scope and Logic* (1979) memberikan pengertian kebijakan adalah arti umum sebagai pedoman tindakan untuk menyelesaikan sengketa atau penyediaan sarana kerja sama. Sedangkan Thomas R. Dye (1978) merumuskan kebijakan negara sebagai *whatever governments choose to do or not to do*.²¹

Hogwood dan Gunn membagi istilah kebijakan ke dalam sepuluh macam di bawah ini:²²

- a. *Policy as a label for a field of activity*

²¹ Edmon Makarim, *Op Cit*, hlm. 551-552

²² Edmon Makarim, *Op Cit*, hlm. 552-553

Kebijakan dipandang sebagai suatu label bagi suatu kegiatan tertentu, yaitu bahwa suatu kebijakan yang mengacu pada kegiatan pemerintah dalam suatu bidang yang spesifik.

- b. *Policy as an expression of general purpose or desired state of affairs*

Kebijakan dipakai untuk menunjukkan pernyataan-pernyataan kehendak dari pemerintah mengenai tujuan umum dari kegiatan yang dilakukannya dalam bidang tertentu atau keadaan umum yang diharapkan.

- c. *Policy as specific proposals*

Kebijakan dimaksudkan untuk menunjukkan usulan-usulan tertentu yang biasanya diajukan oleh kelompok kepentingan, partai politik atau anggota kabinet, yang bersifat sementara atau memiliki keterkaitan dengan usulan dan/atau kebijakan lain.

- d. *Policy as decision of government*

Kebijakan ini muncul sebagai alternatif dalam situasi pemerintahan tertentu yang mengharapkan persetujuan dari badan legislatif.

- e. *Policy as formal authorization*

Kebijakan yang dipilih berupa pengaturan yang telah disahkan oleh badan legislatif, yang memungkinkan suatu tindakan dapat dilaksanakan.

- f. *Policy as a programme*

Serangkaian kegiatan yang menyangkut pengesahan, pengorganisasian dan penyediaan sumber daya berupa suatu program yang diwujudkan dalam sejumlah kebijakan.

- g. *Policy as output*

Kebijakan dilihat sebagai apa yang senyatanya diberikan oleh Pemerintah dan merupakan kegiatan pada saat pelaksanaan.

- h. *Policy as outcome*

Kebijakan sebagai hasil akhir sebagai apa yang senyatanya dicapai Pemerintah dan merupakan dampak dari kegiatan-kegiatan tersebut.

- i. *Policy as a theory or model*

Seluruh kebijakan pada prinsipnya memiliki asumsi-asumsi mengenai apa yang dapat dilakukan dan apa akibatnya dari tindakan pemerintah tersebut. Kebijakan pada umumnya mengandung suatu teori atau model tertentu yang menjelaskan hubungan sebab akibat.

- j. *Policy as process*

Pusat perhatian ditujukan pada tahap-tahap atau aspek-aspek proses kebijakan yang bersangkutan, yang mencakup isu-isu dan penyusunan agenda pemerintahan, prumusan kebijakan dan program, bentuk dan isi, pelaksanaan kebijakan, evaluasi, revisi dan pengakhiran kebijakan.

B. Tinjauan tentang Perizinan

1. Pengertian Izin

Izin merupakan salah satu macam Keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan merupakan salah satu produk hukum daerah.²³

Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.

Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.²⁴

Pasal 1 huruf 3 Peraturan Bupati Sleman Nomor 17 Tahun 2012 tentang Tahapan Pemberian Izin menerangkan bahwa perizinan adalah persetujuan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya orang pribadi, badan hukum, dan badan usaha untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu yang diberikan dalam bentuk surat maupun rekomendasi.

Dalam arti sempit, izin bertujuan untuk mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak semuanya dianggap tercela, akan tetapi pembuat undang-undang menginginkan dapat

²³ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyebutkan pada Pasal 7 bahwa, "*produk hukum daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b berupa keputusan kepala daerah.*" Pasal 2 huruf b tersebut yang dimaksud adalah produk hukum daerah yang bersifat penetapan.

²⁴ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philips Mendiri Hadion, Surabaya, Yuridika, 1993, hlm. 2

melakukan pengawasan sekedarnya, yakni untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghindari keadaan-keadaan buruk.²⁵

2. Unsur-unsur Perizinan

Ridwan H.R. menyebutkan bahwa “izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu.” Dari pengertian ini, dapat diketahui ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu:²⁶

- a. Instrumen Yuridis
- b. Peraturan Perundang-undangan
- c. Organ Pemerintah
- d. Peristiwa Konkret
- e. Prosedur dan Persyaratan

3. Asas-Asas Umum Prosedur Penerbitan Izin

Ada beberapa tahapan penerbitan suatu izin, termasuk asas-asas yang harus ada dalam setiap prosedurnya, yakni sebagai berikut:²⁷

- a. Permohonan

Permohonan adalah permintaan dari yang berkepentingan akan suatu keputusan. Suatu permintaan harus datang dari yang berkepentingan, yakni pihak yang kepentingannya langsung

²⁵ *Ibid*, hlm 2-3.

²⁶ Ridwan H.R., 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, hlm. 155.

²⁷ Philipus Mandiri Hadjon, dkk, *Op.Cit.*, hlm. 51-58.

berhubungan dengan suatu keputusan. Apabila permintaan tidak dilakukan oleh yang berkepentingan, maka penolakan untuk memberikan izin tidak merupakan keputusan TUN. Pada prinsipnya permohonan perlu diajukan dengan tertulis, kecuali jika diatur secara lain oleh ketentuan peraturan undang-undang. Organ pemerintahan berwenang untuk menetapkan formulir-formulir (standar) bagi pengajuan permohonan dan pemberian data.

b. Acara persiapan dan peranserta (*inspraak*)

Asas ketelitian dalam hukum administrasi menduduki tempat yang penting. Nicolai mengulas asas ini dalam dua asas, yaitu asas perlakuan yang tertib dan dan asas pemeriksaan yang teliti.

Ada perbedaan antara pemohon keputusan dan yang berkepentingan bukan pemohon. Berdasarkan asas perlakuan yang tertib, mendengar yang bersangkutan pada persiapan keputusan yang berkaitan dengan izin merupakan hal yang wajib. Mendengar pemohon diwajibkan juga apabila organ pemerintah mendasarkan penolakan permohonan (seluruhnya atau sebagian) pada data mengenai fakta yang menyangkut pemohon, yang tidak sesuai dengan data yang diberikannya sendiri. Hal ini tidak berlaku pada penyimpangan dalam permohonan yang kurang

berarti bagi pemohon. Yang berkepentingan lainnya selain

pemohon akan didengar jika keputusan akan didasarkan pada data tentang fakta dan kepentingan-kepentingan yang menyangkut yang berkepentingan dan data itu tidak dapat diberikan oleh yang berkepentingan sendiri. Pihak ketiga yang berkepentingan dapat didengar dengan syarat yang sama (data mengenai kepentingan, tidak diberikan sendiri olehnya) dalam situasi –situasi yang menyangkut keputusan atas permohonan, seperti pada penarikan kembali izin demi jabatan oleh organ pemerintahan. Kewajiban tidak berlaku apabila yang berkepentingan tidak memenuhi kewajibannya menurut undang-undang untuk memberi data.

Dengar pendapat, biasanya tidak perlu dilakukan pada keadaan-keadaan berikut ini:

- 1) jika kecepatan yang diharuskan tidak mengizinkan;
- 2) jika yang bersangkutan telah lebih dahulu didengar dalam kaitannya dengan keputusan;
- 3) jika maksud yang hendak dituju oleh keputusan dengan itu tidak akan tercapai.

c. Acara persiapan yang luas

Pada keadaan tertentu dapat berlaku acara persiapan yang luas jika ditetapkan dengan ketentuan undang-undang oleh pembuat undang-undang khusus (misalnya dewan haminte dengan “*verordening*”) atau jika organ pemerintah menilai sesuai

perizinan dapat disinggung kepentingan-kepentingan pihak ketiga yang tidak dikenal, misal pada izin-izin lingkungan atau izin-izin bangunan yang berbelit-belit. Sebab pada keadaan tersebut, secara praktis tidak akan menulis kepada semua yang berkepentingan untuk menunjukkan peranserta mereka, maka kadang-kadang diperlukan jenis lain. Pada acara persiapan luas, permohonan atau rancangan keputusan dan surat-surat yang bersangkutan selama jangka waktu tertentu dibolehkan untuk dilihat. Dengan membayar ganti rugi, maksimal biayanya, dapat memperoleh salinan dari surat-surat yang dibolehkan untuk dilihat tersebut.

4. Macam Sanksi dalam Perizinan

Hukum Administrasi Negara memiliki sanksi-sanksi yang khas, yakni sebagai berikut:²⁸

- 1) *Bestuursdwang* (paksaan pemerintahan);
- 2) Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi);
- 3) Pengenaan denda administratif;
- 4) Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).

Sanksi-sanksi di atas terdapat juga dalam hukum perizinan sebagai bagian khusus dalam Hukum Administrasi Negara. *Bestuursdwang* diartikan sebagai kewenangan untuk atas biaya pelanggar menyingkirkan, mencegah, melakukan, atau mengembalikan pada keadaan semula apa yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penarikan kembali

keputusan dijelaskan bahwa keputusan yang akan ditarik kembali oleh pemerintah adalah karena dua hal, yaitu apabila yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat, atau ketentuan peraturan perundang-undangan; dan jika yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan menggunakan data yang tidak benar atau tidak lengkap. Sementara itu, pengenaan denda administratif dimaksudkan sanksi yang berupa kewajiban membayar sejumlah uang karena melanggar ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Apabila sanksi *bestuurdwang* secara praktis sulit dijalankan dapat diganti dengan sanksi pengenaan uang paksa. Di samping sanksi administratif, pelanggaran aturan perizinan dapat diberikan sanksi pidana, yang dapat diterapkan secara kumulatif bersama-sama dengan sanksi administratif.²⁹

C. Tinjauan tentang Tata Ruang dan Ruang Milik Jalan

1. Tata Ruang

a. Pengertian

Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lain, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

Begitulah pengertian ruang yang diberikan Pasal 1 angka 1

²⁹ Nurwigati, 2001, "Peningkatan Peranan Peraturan Perizinan sebagai Instrumen Pemerintah", *Jurnal Media Hukum*, Volume 8 Nomor 2, Desember 2001, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm. 124-125.

Undang-Undang RI Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Selanjutnya, Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 327/KPTS/2002 tentang Penetapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.

Ruang sebagai salah satu tempat untuk melangsungkan kehidupan manusia, juga sebagai sumber daya alam merupakan salah satu karunia Tuhan kepada bangsa Indonesia. Dengan demikian, ruang wilayah Indonesia merupakan suatu aset yang harus yang harus dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dan bangsa Indonesia secara terkoordinasi, terpadu dan seefektif mungkin dengan memperhatikan faktor-faktor lain, seperti ekonomi, sosial, budaya, hankam, serta kelestarian lingkungan untuk mendorong terciptanya pembangunan nasional yang serasi dan seimbang.³⁰

Sementara itu, Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Penataan Ruang di atas menyebutkan bahwa yang dimaksud tata ruang adalah wujud struktural dan pola ruang. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat menerangkan bahwa:

“... wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan sosial, lingkungan buatan yang secara hirarkis berhubungan satu dengan yang lainnya. Sedang yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang meliputi pola lokasi, sebaran permukiman, tempat kerja, industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan pedesaan, di mana tata ruang tersebut adalah tata ruang yang direncanakan, sedangkan tata ruang yang tidak direncanakan adalah tata ruang yang terbentuk secara alami, seperti aliran sungai, gua, gunung dan lain-lain.”³¹

³⁰ Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat, 2013, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Bandung, Nuansa, hlm. 23.

³¹ *Ibid*, hlm. 24.

Sementara itu, menurut Pasal 1 angka 5 undang-undang tersebut, menjelaskan bahwa penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Sedangkan pada angka 14 pasal tersebut menyebutkan bahwa pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.

B. Hestu Cipto Handoyo menyimpulkan bahwa ada indikasi hubungan yang erat antara pemanfaatan ruang dengan perencanaan tata ruang, sebab harus mengetahui rencana tata ruang dahulu sebelum melakukan kegiatan pembangunan.³² Sementara itu, substansi hukum penataan ruang atau kebijakan penataan ruang kaitannya sangat erat dengan sistem perencanaan pembangunan nasional, alasannya adalah pada pemanfaatan ruang, penyusunan dan pelaksanaan program pembiayaannya merupakan strategi serta sebagai instrumen utama pemerintah untuk menciptakan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang, baik dalam wilayah nasional maupun wilayah daerah.³³

³² B. Hestu Cipto Handoyo, *Aspek-aspek Hukum Administrasi Negara dalam Penataan Ruang Suatu Kaji Ulang terhadap UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya, 1995, hm. 51.

³³ Herman Hermit, *Pembahasan Undang-Undang Penataan Ruang (U.U. No. 26 Tahun*

Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyebutkan macam-macam hak atas tanah yang dapat dimiliki di Indonesia. Macam-macam hak atas tanah tersebut adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53. Pasal 53 UUPA menyebutkan bahwa yang dimaksud hak-hak yang bersifat sementara ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah.

Dapat ditarik kesimpulan bahwa Pasal 16 UUPA tersebut mewajibkan pemerintah untuk menyusun rancangan umum mengenai *persediaan, peruntukan, dan penggunaan* tanah untuk bermacam keperluan pembangunan. UUPA tidak memberikan penegasan arti dari tiga istilah tersebut. Namun demikian, tujuan dari rencana rancangan tersebut adalah hanya untuk mewujudkan cita-cita yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945, yaitu demi menciptakan kemakmuran bagi rakyat Indonesia.³⁴

³⁴ Juniarso Biduan dan Achmad Sedik, *Op Cit.*, hlm 41

b. Asas dan Tujuan Penataan Ruang

Herman Hermit menerangkan, sebagaimana halnya asas hukum yang paling utama adalah keadilan, maka arah dan kerangka pemikiran serta pendekatan-pendekatan dalam pengaturan (substansi peraturan perundang-undangan apa pun, termasuk Undang-Undang Penataan Ruang) wajib dijiwai oleh keadilan ini. Yang membedakan antara satu produk hukum dengan produk hukum lainnya dalam hal asas hukum yang universal ini, hanyalah materi, lingkup, kedalaman dan kerangka kerja (*framework*) saja.³⁵

Ada 9 (sembilan) asas penyelenggaraan penataan ruang berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Penataan Ruang, yaitu asas keterpaduan; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; keberlanjutan; keberdayagunaan dan keberhasilgunaan; keterbukaan; kebersamaan dan kemitraan; perlindungan kepentingan umum; kepastian hukum dan keadilan; dan akuntabilitas. Menurut Herman Hermit, kesembilan asas tersebut pada intinya merupakan norma-norma yang ditetapkan untuk memayungi semua kaidah-kaidah pengaturan penataan ruang (perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian tata ruang).³⁶

³⁵ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Op.Cit.*, hlm. 68-69.

c. Telaah Kritis terhadap Undang-Undang Penataan Ruang

Pasal 33 ayat (5) Undang-Undang Penataan Ruang mengamanatkan untuk mengatur lebih lanjut ketentuan mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya lainnya dengan suatu peraturan pemerintah.³⁷

Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat menerangkan bahwa pasca otonomi daerah, permasalahan penataan ruang semakin bersifat multi sektoral. Kebijakan otonomi penataan ruang menjadi peluang dalam mempraktikkan penerapan tata ruang pada masalah-masalah lokal, keterlibatan publik secara nyata, dan untuk mulai menciptakan komitmen masyarakat madani pada permasalahan tata ruang.

Pemerintah pusat sering terlambat dalam mengikuti kompleksitas dinamika lokal sehingga mengakibatkan kegagalan dalam berbagai kasus penataan ruang di negara ini. Melakukan penataan ruang harus dilakukan secara sinergis antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Sinergi tersebut tidak lain ialah untuk dapat menjaga kesempatan melestarikan dan mengembangkan heterogenitas fungsi sumber

³⁷ Afwit Freastoni, 2013, "Perizinan sebagai Instrumen Tanggung Jawab Negara dalam Pengelolaan Sumber Daya Mineral dan Batubara", *Jurnal Konstitusi Kerjasama Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi dengan PK2P-FH Universitas Muhammadiyah*

daya alam dan pemulihan fungsi lingkungan. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Penataan Ruang ditelaah mereka sebagai berikut:

- 1) Tata ruang merupakan konsep dinamis, oleh karena dipengaruhi oleh kondisi sosial, ekonomi, dan budaya, serta teknologi, sehingga dalam pelaksanaannya tata ruang hendaknya memperhatikan kondisi-kondisi tersebut;
- 2) Dalam penerapan konsep tata ruang tidak bisa dilakukan secara kaku atau rigid, oleh sebab itu secara periodik membutuhkan revisi berdasarkan cakupan tentang alam dan perkembangan teknologi dalam membangun lingkungan buatan;
- 3) Dalam hal visi, pengendalian dengan memperhitungkan daya tampung dan daya dukung lingkungan tetap sebagai acuan normatif;
- 4) Dalam menentukan ketentuan sanksi, hendaknya memperhatikan ketentuan dari Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, terkecuali jika suatu tindakan yang berkaitan dengan penataan terdapat tindakan yang mengandung unsur pidana.³⁸

2. Ruang Milik Jalan

Pasal 1 huruf 1 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/PRT/M/2010 tentang Pedoman Pemanfaatan dan Penggunaan Bagian-Bagian Jalan mendefinisikan jalan sebagai prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel. Perlu diketahui

³⁸ ...

bahwa menurut peraturan menteri tersebut, jalan tersusun atas tiga bagian jalan, yaitu bagian-bagian jalan yang meliputi ruang manfaat jalan, ruang milik jalan, dan ruang pengawasan jalan.

Ruang manfaat jalan adalah ruang sepanjang jalan yang dibatasi oleh lebar, tinggi, dan kedalaman tertentu yang ditetapkan oleh penyelenggara jalan dan digunakan untuk badan jalan, saluran tepi jalan, dan ambang pengamanannya. Pengertian tersebut diatur pada angka 4 pasal di atas. Selanjutnya, Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum di atas menyebutkan bahwa ruang milik jalan adalah ruang manfaat jalan dan sejalur tanah tertentu di luar manfaat jalan yang diperuntukkan bagi ruang manfaat jalan, pelebaran jalan, penambahan jalur lalu lintas di masa datang serta kebutuhan ruangan untuk pengamanan jalan dan dibatasi oleh lebar, kedalaman dan tinggi tertentu. Sementara itu, ruang pengawasan jalan pada angka 7 dimaksudkan sebagai ruang tertentu di luar ruang milik jalan yang penggunaannya diawasi oleh penyelenggara jalan agar tidak mengganggu pandangan bebas pengemudi, konstruksi jalan, dan fungsi jalan. Penyelenggara jalan yang disebutkan pada ayat di atas adalah pihak yang melakukan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan sesuai dengan kewenangannya.

D. Tinjauan tentang Kabel *Fiber Optic*

Kabel *Fiber Optic (FO)* adalah saluran transmisi atau sejenis kabel yang terbuat dari kaca atau plastik yang sangat halus dan lebih kecil dari

sehelai rambut, dan dapat digunakan untuk mentransmisikan sinyal cahaya dari suatu tempat ke tempat lain. Sumber cahaya yang digunakan biasanya adalah laser atau LED. Kabel ini berdiameter lebih kurang 120 mikrometer. Cahaya yang ada di dalam Kabel *Fiber Optic (FO)* tidak keluar karena indeks bias dari kaca lebih besar daripada indeks bias dari udara, karena laser mempunyai spektrum yang sangat sempit. Kecepatan transmisi Kabel *Fiber Optic (FO)* sangat tinggi sehingga sangat bagus digunakan sebagai saluran komunikasi.³⁹

Perizinan pemasangan kabel *fiber optic* sesuai *Project Implementation Plan OSP Fiber Optic*⁴⁰ mengacu kepada gambar Asplan, rute galian, dan spesifikasi teknis pekerjaan. Pengajuan izin proyek ditujukan kepada Dinas Kimpraswil Provinsi dan Pemerintah Kota atau Kabupaten (sesuai dengan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia Nomor 23/Per/M.Kominfo/4/2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Urusan Pemerintah Sub Bidang Pos dan Telekomunikasi Pasal 10 huruf m⁴¹), serta berkoordinasi dengan instansi atau dinas-dinas terkait (termasuk PLN, PDAM, Pertamina, PGN, Telkom atau operator telekomunikasi lain). Perlu juga melakukan koordinasi dengan pihak ketiga apabila dibutuhkan, karena kemungkinan rute pekerjaan melintasi privat area. Pengurusan perizinan galian kabel sangat tergantung pada masing-masing daerah (pemerintah ataupun pihak ketiga). Sementara itu, pemberian izin kerja atau rekomendasi dari pihak terkait biasanya setelah dilaksanakan survei bersama pada lokasi yang diajukan permohonan izinnya.

³⁹ Home, <http://kabelfo.com/>, diakses Ahad, 15 September 2013 jam 02:40 WIB.

⁴⁰ Andi Nasri Hamzah, <http://osptelkom.blogspot.com/2010/04/project-implementation-planosp-fiber.html>, diakses Senin, 21 Oktober 2010 jam 07:54WIB.

⁴¹ Pasal 10 huruf m Peraturan Menteri Kominfo Nomor: 23/Per/M.Kominfo/4/2009

Proyek jaringan kabel *fiber optic* memerlukan strategi dan perencanaan yang matang untuk mencapai target pelaksanaan. Adapun *Project Implementation Plan OSP Fiber Optic* yang harus ada ialah sebagai berikut:⁴²

1. Desain dan perencanaan

Pada tahap ini, yang harus dilakukan adalah survei secara detail lokasi pekerjaan; pembuatan gambar Asplan; penghitungan volume pekerjaan, LoM dan BoQ; serta approval gambar desain ke pemilik proyek atau konsultan yang ditunjuk.

2. Persiapan kebutuhan material dan pengiriman ke lokasi

Persiapan kebutuhan material proyek jaringan *fiber optic* mengacu pada *List of Material dan Bill of Quantity*. Pengajuan contoh material dan supplier untuk material utama harus dipersiapkan sesuai kontrak dengan pemilik proyek. Yang harus dipersiapkan ini meliputi kabel *fiber optic*, *HDPE subduct*, *warning tape*, *OTB*, dan *closure*. Sementara itu, pembuatan jadwal pengiriman material ke lokasi proyek mengacu pada jadwal implementasi, baik yang disiapkan oleh pelaksana proyek maupun material yang disiapkan oleh pemilik proyek.

⁴² Andi Nasri Hamzah, <http://osptelkom.blogspot.com/2010/04/project-implementation>

3. Perizinan

Pada tahapan ini sesuai yang telah dijelaskan sebelum ini, yakni harus mengacu pada gambar asplan, rute galian, dan spesifikasi teknis yang permohonan izinnnya diajukan kepada instansi pemerintah terkait, dapat kepada instansi pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, serta dilaksanakan dengan koordinasi dengan semua instansi/pihak terkait.

4. Implementasi di lapangan

Yang dilakukan dalam implementasi di lapangan adalah:

- a. Persiapan di lokasi proyek, baik itu *site office*, gudang material, maupun *basecamp* bagi pekerja.
- b. Melakukan survei rute strategi pelaksanaan dan identifikasi rute *existing* kabel dan utilitas.
- c. Melakukan pembagian tim kerja yang meliputi pengawas, pelaksana lapangan, mandor, dan tenaga kerja.
- d. Mobilisasi tenaga kerja ke lokasi, baik dengan menggunakan transportasi darat, laut, ataupun udara.
- e. Melaksanakan pekerjaan sipil, yakni berupa penggalian, penarikan *subduct*, *crossing* jalan, *boring* jalan maupun sungai, jembatan kabel dan pembuatan *handhole*

- f. Instalasi kabel *fiber optic* dengan melakukan penarikan kabel, penyambungan, maupun terminasi.

5. *Project controlling*

Pada proyek penempatan kabel *fiber optic* kontrol atau pengawasan dilakukan dengan pencatatan dan pelaporan dalam bentuk laporan harian (*Daily Site Diary*) yang disepakati bersama antara pelaksana proyek dan pemilik proyek. Material di lapangan harus dikontrol penggunaan, distribusi, dan stoknya. Pelaksanaan pekerjaan yang di luar Asplan, termasuk perubahan volume, perubahan spesifikasi teknis, dan hal-lain yang bersifat prinsip, dilakukan dengan membuat Berita Acara. Selanjutnya, progres pekerjaan proyek jaringan *fiber optic* dilihat dari laporan harian (*Daily Site Diary*) di atas. Sebenarnya, pembuatan laporan dapat dibuat secara berkala, baik mingguan ataupun bulanan, tergantung kesepakatan.

6. *Quality management*

Memastikan standar kualitas pekerjaan dilakukan dengan membuat sistem pengawasan dan pengecekan, mulai dari Project Manager, Manager Lapangan dan tim pelaksana yang dilakukan oleh tim audit internal. Pemilik proyek biasanya sudah mempersiapkan sistem dan tim pengawasan

7. *Commisioning dan Own Test*

Tahap ini merupakan *internal test* bagi pelaksana proyek mengingat pekerjaan biasanya melibatkan beberapa pihak, yakni subkontraktor, suplier, maupun mandor-mandor yang membawahi tenaga kerja. *Test end to end* dilakukan dengan menggunakan OTDR maupun Power Meter. Pengetesan dan pengecekan dilakukan pada semua item pekerjaan.

8. Acceptance Test atau Uji Terima

Sebuah pekerjaan penempatan jaringan *fiber optic* tidak akan diserahkan oleh pelaksana proyek kepada pemilik proyek tanpa melakukan pengetesan hasil pekerjaan terlebih dahulu. Tes tersebut dilakukan dengan langkah-langkah atau tahapan berikut ini:

- a. persiapan Tim Uji Terima, baik tim dari pihak pelaksana proyek maupun dari pemilik proyek;
- b. pengecekan dengan metode *sampling* atau sesuai kesepakatan atau permintaan pemilik proyek;
- c. penandatanganan Berita Acara Serah Terima dengan mencantumkan hasil keputusan pemilik proyek atas hasil pekerjaan uuntuk menerima atau tidak ataupun

E. Tinjauan tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat, istilah asas berarti dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat); dasar cita-cita (perkumpulan atau organisasi); atau hukum dasar. Asas-asas umum pemerintahan yang baik biasa disebut dengan istilah 'good governance', meskipun istilah tersebut memiliki beberapa arti, antara lain sistem pemerintahan layak, tata pemerintahan yang baik dan berwibawa, serta pemerintahan yang baik.⁴³ *World Bank* mendeskripsikan *good governance* sebagai '*the way state power is used in managing economic and social resources for development and society*'. Sementara itu *United Nation Development Program (UNDP)* mendefinisikannya sebagai '*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels*'.⁴⁴

Hotma P. Sibuea, memaparkan bahwa: "... Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik (*good governance*)."⁴⁵ Ahmad Sukardja menyebutkan bahwa *good governance* terdiri atas 4

⁴³ Lihat Husni Thamrin, 2013, *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, Yogyakarta, Aswaja Pressindo, hlm. 46.

⁴⁴ Sedarmayanti, 2003, *Good Governance (Kepemerintahan yang baik) dalam rangka Otonomi Daerah: Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Bandung, Mandar Maju, hlm. 4., sebagaimana dikutip dalam *Ibid*.

⁴⁵ Hotma. P. Sibuea, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta, Erlangga, hlm. 151.

(empat) unsur utama, yaitu akuntabilitas (*accountability*), kerangka hukum (*rule of law*), transparansi (*transparency*), dan keterbukaan (*openness*).⁴⁶

Asas-asas umum pemerintahan yang baik meskipun hanya merupakan tendensi etik dan bukan merupakan norma hukum, tetap memiliki fungsi penting sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas-asas umum pemerintahan yang baik menjadi penuntun agar pemerintah dan pejabat administrasi negara tidak melakukan tindakan yang menimbulkan kerugian terhadap warga negara.⁴⁷ Berdasarkan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang RI Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan apabila orang atau badan hukum perdata merasa dirugikan kepentingannya oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

Bahwa perumusan AAUPB beserta perincian asas-asasnya secara lengkap memang tidak dikumpulkan dan dituangkan secara konkret dan formal dalam bentuk suatu peraturan perundang-undangan khusus tentang AAUPB sebab asas-asas yang bersangkutan justru merupakan kaidah hukum tidak tertulis sebagai pencerminan norma-norma etis berpemerintahan yang wajib diperhatikan dan dipatuhi di samping mendasarkan pada kaidah-kaidah hukum tertulis.⁴⁸

⁴⁶ Ahmad Sukardja, 2012, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 241.

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 151-152.

⁴⁸ Paulus Efendi Lotulung, 1995:14, sebagaimana dikutip dalam Hotma P. Sibuea, *Asas*

Asas-asas umum pemerintahan yang baik terdiri dari tiga belas asas, yaitu:⁴⁹

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security = rechtszekerheid beginsel*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality = evenredigheid beginsel*);
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality = gelijkheid beginsel*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness = zorgvuldigheidsbeginself*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation = motiveringsbeginself*);
6. Asas jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness-redelijkheid beginsel of verbod van willekeur*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation = begensil van opgewekte verwachtingen*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annuled decision = herstelbeginself*);
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*)
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)

menuliskan empat belas karakteristik nilai *good governance*, yaitu:⁵⁰

1. Wawasan ke depan (*visionary*);
2. Keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*);
3. Partisipasi masyarakat (*participation*);
4. Akuntabilitas/tanggungjawab (*accountability*);
5. Supremasi hukum (*rule of law*);
6. Demokrasi (*democracy*);
7. Profesionalisme dan kompetensi (*professionalism and competency*);
8. Daya tanggap (*responsiveness*);
9. Keefisienan dan keefektifan (*efficiency and effectiveness*);

⁴⁹ Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Yogyakarta: Liberty,

10. Desentralisasi (*decentralization*);
11. Kemitraan dengan swasta dan masyarakat (*private and civil society partnership*);
12. Komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to discrepancy reduction*);
13. Komitmen pada pasar yang fair (*commitment to fair market*);
14. Komitmen pada lingkungan hidup (*commitment to environmental protection*).

Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan beberapa asas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Asas-asas tersebut dituliskan dalam Pasal 4 yang berjumlah 12 (dua 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. Sebagai salah satu bentuk pelayanan publik, proses perizinan juga seharusnya berpatokan pada asas-asas tersebut. Sementara itu, asas umum penyelenggaraan negara yang diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai

7. asas akuntabilitas;
8. asas efisiensi; dan
9. asas efektivitas.

Salah satu instrumen hukum yang kini digunakan dalam pembangunan Indonesia adalah Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang diundangkan pada tanggal 5 Oktober 2004. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Ada lima pendekatan dalam rangkaian perencanaan sesuai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pendekatan tersebut meliputi pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, atas-bawah (*top-down*), dan pendekatan bawah atas (*bottom-up*). Sementara itu, dalam Pasal 2 ayat (3) dan penjelasannya undang-undang di atas, telah dipaparkan asas-asas umum penyelenggaraan negara, yaitu:

1. Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara;

2. Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asas yang menjadi landasan

ketertarikan, keserasian, dan keseimbangan dalam penyelenggaraan

3. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
4. Asas keterbukaan, yaitu asas yang 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; dan
7. Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Fikih Siyash (ketatanegaraan menurut Islam), Al-Quran dan Hadis menjadi sumber utama dalam menggali asas-asas umum pemerintahan yang baik, di samping dasar hukum yang lain, putusan hakim, dan hasil penelitian. Contoh asas-asas tersebut adalah asas amanah, asas tanggung jawab (*al-mas-uliyyah*), asas maslahat (*al-mashlahah*), dan asas pengayasan (*al-mubazabah*). Pengayasan terdiri atas pengayasan

transendental (*al-muhasabah al-ilahiyah*), pengawasan oleh pribadi (*al-muhasabah al-syakhsyiyah*), dan pengawasan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*al-muhasabah al-qomariyah*).⁵¹

⁵¹ Ahmad Solandji, *Op. Cit.* hlm. 242